

Η ΟΔΗΓΙΑ-ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΟ ΝΕΡΟ: ΕΝΑΣ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΣ ΣΤΑΘΜΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ (Αύγουστος 2003)

Συγγραφέας: ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΚΑΡΑΓΕΩΡΓΟΥ

I. Η μέχρι τώρα ευρωπαϊκή πολιτική για τους υδάτινους πόρους

A. Εισαγωγή

Ο Γενικός Γραμματέας των Ηνωμένων Εθνών *Κόφι Αννάν* είπε τον περασμένο Μάρτιο ότι ο ισχυρός ανταγωνισμός για το καθαρό και φρέσκο νερό θα αποτελέσει μια από τις αιτίες συγκρούσεων και πολέμων στο μέλλον^[1]. Με τη χαρακτηριστική αυτή φράση ήθελε να τονίσει ότι το βασικό αυτό συστατικό του λεγόμενου «φυσικού κεφαλαίου» γίνεται ολοένα και πιο σπάνιο, καθώς το διαθέσιμο νερό για κάθε κάτοικο του πλανήτη^[2], το οποίο μπορεί να ανανεωθεί, έχει μειωθεί κατά 58% σε σχέση με το 1960 εξαιτίας της δραματικής αύξησης του πληθυσμού της γης από 2,5 σε 6 δισεκατομμύρια.

Η αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην όξυνση του προβλήματος αυτού σε παγκόσμιο επίπεδο ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια κινείται σε πολύ θετική κατεύθυνση, όπως αυτό αποδεικνύεται από τη θέσπιση της οδηγίας-πλαίσιο για το νερό^[3]. Ειδικότερα, με την οδηγία αυτή επιβεβαιώνεται ο πρωτοποριακός ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο παγκόσμιο σκηνικό στα θέματα της προστασίας του περιβάλλοντος, καθώς δεν υιοθετεί απλά και μόνο μέτρα για να ανταποκριθεί στις ανάγκες της κατανάλωσης, αλλά επιδιώκει να προστατεύσει και να διατηρήσει τους υδάτινους πόρους σε πολύ καλύτερη κατάσταση από ότι είναι σήμερα. Η παρούσα μελέτη λοιπόν επιχειρεί να σκιαγραφήσει το κανονιστικό περιεχόμενο αυτής της οδηγίας, αφού πρώτα γίνει μια σύντομη παρουσίαση του υπάρχοντος νομικού πλαισίου του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος στον τομέα των υδάτινων πόρων (B).

B. Το ευρωπαϊκό δίκαιο των υδάτινων πόρων πριν από την οδηγία

Οι ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου για τους υδάτινους πόρους αποτέλεσαν από τις πρώτες ρυθμιστικές παρεμβάσεις στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος,

καθώς οι πρώτες σχετικές οδηγίες θεσπίστηκαν ήδη στις αρχές της δεκαετίας του 1970. Από τότε έως σήμερα έχει εκδοθεί ένα πλήθος κοινοτικών οδηγιών για την προστασία των υδάτινων πόρων. Μια καταρχήν ταξινόμηση των ρυθμίσεων αυτών είναι δυνατή με βάση το χρονικό σημείο θέσπισής τους[4]. Οι κοινοτικές διατάξεις για την προστασία των υδάτινων πόρων μπορούν να ενταχθούν σε δύο κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται οι ρυθμίσεις του πρώτου κύματος της κοινοτικής νομοθεσίας για τα ύδατα. Οι ρυθμίσεις που τοποθετούνται στην πρώτη αυτή φάση αποσκοπούν άλλοτε στη διασφάλιση μιας ελάχιστα αποδεκτής ποιότητας ύδατος για διάφορες χρήσεις (ποιοτική προσέγγιση -qualitätsorientierter Schutz), όπως η οδηγία για τα ύδατα κολύμβησης[5], και άλλοτε στην αποφυγή ή τον περιορισμό των εκπομπών συγκεκριμένων προϊόντων και ουσιών στα ύδατα (ρυθμιστική προσέγγιση, που επιδιώκει τη μείωση ή και αποφυγή των εκπομπών με βάση τις πιο σύγχρονες αντιρρυπαντικές τεχνολογίες -emissionsorientierter Regulierungsansatz). Η πιο σημαντική οδηγία στην κατεύθυνση της μείωσης των εκπομπών είναι η οδηγία 76/464[6], η οποία άλλωστε αποτελεί μέχρι σήμερα και το βασικότερο τμήμα του ευρωπαϊκού δικαίου για την προστασία των υδάτινων πόρων[7]. Ο πρωταρχικός στόχος της οδηγίας αυτής συνίστατο στην εξάλειψη της ρύπανσης των υδάτων από ορισμένες ιδιαίτερα επικίνδυνες ουσίες, οι οποίες απαριθμούνταν αποκλειστικά στον κατάλογο 1 του παραρτήματος της οδηγίας και στη μείωση της ρύπανσης από ορισμένες άλλες επικίνδυνες ουσίες, που καταγράφονται στον κατάλογο 2 του παραρτήματος.

Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι οδηγίες της δεύτερης φάσης του ευρωπαϊκού δικαίου προστασίας των υδάτινων πόρων. Πρόκειται για πιο εξειδικευμένες οδηγίες, οι οποίες διακρίνονται από την προσπάθεια καθορισμού των μέγιστων ορίων ανεκτής ρύπανσης των υδάτινων πόρων, αλλά και από τη θέσπιση αυστηρών οριακών τιμών εκπομπής για συγκεκριμένες ουσίες και συγκεκριμένων τεχνικών προδιαγραφών με βάση τις πιο σύγχρονες αντιρρυπαντικές τεχνολογίες (Stand der Technik, state of the art technologies).

Ως πιο χαρακτηριστικές οδηγίες του δεύτερου αυτού κύματος θα μπορούσαν να αναφερθούν οι εξής: 1) Η οδηγία 91/271, η οποία θεσπίζει συγκεκριμένες υποχρεώσεις για τα κράτη-μέλη όσον αφορά τη συλλογή, επεξεργασία και απόρριψη αστικών λυμάτων και λυμάτων από ορισμένους βιομηχανικούς κλάδους[8], 2) η οδηγία 98/83, η οποία θεσπίζει συγκεκριμένες αυστηρές προϋποθέσεις για την ποιότητα του νερού,

που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση[9], και 3) η οδηγία 91/676, με την οποία επιδιώκεται η μείωση της ρύπανσης των υδάτινων πόρων από τα νιτρικά ιόντα γεωργικής προέλευσης[10].

Η σύντομη αυτή παρουσίαση των βασικών ρυθμίσεων στις δύο φάσεις ανάπτυξης του κοινοτικού δικαίου για την προστασία των υδάτων είναι αρκετή για να καταδείξει την έλλειψη συστημικής συνοχής μεταξύ των επιμέρους ρυθμίσεων. Όπως ορθά έχει επισημανθεί από τον κορυφαίο γερμανό δημοσιολόγο -με πολύχρονη ενασχόληση και εξειδίκευση στα θέματα προστασίας των υδάτινων πόρων- *Prof.Dr.R.Breuer*[11], το ευρωπαϊκό δίκαιο προστασίας των υδάτινων πόρων -παρά τη συνολικά θετική προσφορά του- αποτελεί ένα «μωσαϊκό» ρυθμίσεων, που διακρίνονται για τον αποσπασματικό χαρακτήρα τους, την ύπαρξη ορισμένων ενδογενών αντιφάσεων και την έλλειψη μιας συστηματικής αφετηρίας.

Η ιδιαίτερη σημασία της νέας οδηγίας-πλαίσιο για το νερό έγκειται λοιπόν στο γεγονός ότι υιοθετεί μια καινοτόμο και ολοκληρωμένη προσέγγιση στο θέμα της διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων και οικοσυστημάτων που εντάσσονται στα χωρικά όρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο προστασίας. Η προσέγγιση αυτή διέπεται από τις αρχές της διατηρησιμότητας και της αειφορίας[12]. Η παρουσίαση του ρυθμιστικού περιεχομένου της νέας αυτής θεσμικής αφετηρίας, που ακολουθεί, αποσκοπεί άλλωστε κυρίως στο να καταδείξει τις επιταγές της οδηγίας, έτσι ώστε να γίνει ο κατάλληλος σχεδιασμός και να ληφθούν τα αντίστοιχα μέτρα κατά τη μετατροπή της σε εθνικό επίπεδο.

II. Ο σκοπός και οι αρχές της οδηγίας 1. Οι βασικοί στόχοι της οδηγίας

Η οδηγία-πλαίσιο έχει σε σχέση με τις προηγούμενες ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου ένα ιδιαίτερα ευρύ πεδίο εφαρμογής, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 1 στις προστατευτικές της ρυθμίσεις εμπίπτουν τα επιφανειακά ύδατα, τα μεταβατικά και τα υπόγεια ύδατα, αλλά και τα παράκτια ύδατα[13]. Η θέσπιση ενός τέτοιου ευρύτατου πεδίου εφαρμογής είναι κατά συνέπεια χαρακτηριστική της προσπάθειας του κοινοτικού νομοθέτη να υπερβεί τον αποσπασματικό χαρακτήρα των προηγούμενων ρυθμίσεων και να προχωρήσει σε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση του προβλήματος[14].

Όπως προκύπτει από τους αιτιολογικούς λόγους και το άρθρο 1 της οδηγίας, οι βασικοί στόχοι της οδηγίας είναι οι εξής: 1) η διατήρηση και βελτίωση των υδάτινων οικοσυστημάτων, αλλά και η αποτροπή της περαιτέρω επιδείνωσης, 2) η εξάλειψη των επικίνδυνων ουσιών προτεραιότητας και η μείωση των υπόλοιπων επικίνδυνων ουσιών, 3) η επίτευξη συγκεντρώσεων στο θαλάσσιο περιβάλλον, οι οποίες για τις φυσικώς απαντώμενες ουσίες θα πρέπει να πλησιάζουν το φυσικό βασικό επίπεδο, 4) η καλή κατάσταση των υπόγειων υδάτων και η αναστροφή κάθε σημαντικής συγκέντρωσης ρύπων, 5) ο έλεγχος άντλησης των υδάτων και η κατακράτηση, εάν αυτό απαιτείται για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των υδάτινων οικοσυστημάτων και, 6) η μείωση των δυσμενών συνεπειών από πλημμύρες και ξηρασίες.

2. Η αρχή της αειφορίας ως βασική αρχή της οδηγίας

Βασική αρχή που θα πρέπει να διέπει τη διαχείριση των υδάτων είναι η αρχή της αειφορίας, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 1β της οδηγίας θα πρέπει να προωθηθεί η βιώσιμη χρήση του νερού με στόχο τη μακροπρόθεσμη προστασία των διαθέσιμων υδάτινων πόρων.

Ο προσδιορισμός του κανονιστικού περιεχομένου της αρχής της αειφορίας, όσον αφορά στη διαχείριση των φυσικών πόρων γενικά και στη συγκεκριμένη περίπτωση των υδάτινων πόρων ειδικότερα, παραπέμπει στο συνολικό περιεχόμενο της βιώσιμης ανάπτυξης [15], η οποία έχει κατοχυρωθεί στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο (Προοίμιο, άρθρα 2 και 6 των Ευρωπαϊκών Συνθηκών). Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητο να προσδιορισθεί καταρχήν το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Θα πρέπει λοιπόν να υπογραμμιστεί ότι η βιώσιμη ανάπτυξη αποτελεί κατά πρώτο λόγο ένα συνολικό κοινωνικοπολιτικό μοντέλο, το οποίο αποσκοπεί στην επίλυση των βασικών οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προβλημάτων της παρούσας γενιάς, χωρίς να μειώνονται σημαντικά οι ευκαιρίες για τις μέλλουσες γενιές να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες [16]. Γενικότερα, ωστόσο, το περιεχόμενο της βιώσιμης ανάπτυξης ως αρχής του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου συγκροτείται από την αποδοχή της ύπαρξης τριών πυλώνων, δηλαδή της οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής συνοχής και της περιβαλλοντικής προστασίας και κατά συνέπεια διακρίνεται για τον πολυδιάστατο χαρακτήρα του και την συνεπαγόμενη αμφισημία του. Η αρχή αυτή αποκτά συγκεκριμένη κανονιστική δεσμευτικότητα με τη θεσμική κατοχύρωση ορισμένων εκφάνσεών της, όπως είναι κυρίως η ρήτρα της

ενσωμάτωσης[17] των περιβαλλοντικών συμφερόντων στις διάφορες πολιτικές της Κοινότητας (άρθρα 6 και 174 παρ. 3). Μια άλλη πολύ σημαντική εξειδίκευση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στην περιβαλλοντική της διάσταση είναι η αρχή της αειφορίας, που αφορά στην αειφόρο διαχείριση των φυσικών πόρων. Στην γερμανική νομική θεωρία[18], η αρχή της αειφορίας, η οποία έβρισκε κανονιστική κατοχύρωση σε μια σειρά νόμων, όπως ο νόμος για την προστασία των δασών, εκλαμβάνεται ως μέρος της αρχής της πρόληψης, ως θεμελιώδους αρχής του δικαίου περιβάλλοντος. Στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη η αρχή της αειφορίας θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως βασικό περιεχόμενο της περιβαλλοντικής συνιστώσας της αειφόρου ανάπτυξης. Η θεσμική της κατοχύρωση σε επίπεδο πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου θα πρέπει συνεπώς να ανάγεται στα άρθρα 174 επ. των Ευρωπαϊκών Συνθηκών, που θεσπίζουν το κανονιστικό πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος.

Η αρχή αυτή έχει ως ειδικότερο περιεχόμενο τη διαχείριση των φυσικών πόρων κατά τέτοιο τρόπο, έτσι ώστε να μην εξαντλούνται τα όρια αποδοχής (Aufnahmefähigkeit der Umwelt) και να μην υπερκεράζεται η φέρουσα ικανότητα των οικοσυστημάτων εξαιτίας της εισαγωγής επικίνδυνων ουσιών και της κατανάλωσης των φυσικών πόρων[19]. Η αρχή έχει αποκτήσει αυξημένη κανονιστική ισχύ στην ελληνική έννομη τάξη μετά τη ρητή της κατοχύρωση στο αναθεωρημένο άρθρο 24 του Συντάγματος (το κράτος οφείλει να λαμβάνει τα κατάλληλα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας -άρθρο 24 παρ. 1 εδ. 2 Συντ).

Όπως λοιπόν έχει καταστεί σαφές από την παρουσίαση των στόχων της οδηγίας και θα διαπιστωθεί και από την περαιτέρω ανάλυση του περιεχομένου και της συστηματικής της, *η πραγμάτωση της αρχής της αειφορίας όσον αφορά στη διαχείριση των υδάτινων πόρων αποτελεί την κεντρική επιδίωξη της οδηγίας.*

3. Ο συνδυασμός ποιοτικής και ποσοτικής διάστασης για την προστασία των υδάτινων πόρων

Θα πρέπει επίσης να υπογραμμισθεί ότι οι συντάκτες της οδηγίας, έχοντας ως αφετηρία το γεγονός ότι το νερό αποτελεί βασική προϋπόθεση της ανθρώπινης διαβίωσης και ότι η ύδρευση είναι υπηρεσία κοινής ωφέλειας (αιτιολογικός λόγος 15 της οδηγίας-πλαίσιο), προσέδωσαν στην προστασία του ύδατος μια ποσοτική και μια

ποιοτική διάσταση[20]. Αυτό σημαίνει ότι καταρχήν το νερό θα πρέπει να υπάρχει σε άφθονη ποσότητα για την ικανοποίηση των αναγκών του πληθυσμού[21].

Πρωταρχικής σημασίας ωστόσο για τη χρήση του νερού και κατά πρώτο λόγο του πόσιμου ύδατος θεωρείται η καλή ποιότητά του. Θα πρέπει μάλιστα να υπογραμμισθεί ότι -όπως προκύπτει από τους αιτιολογικούς λόγους και το άρθρο 1 της οδηγίας- ο κοινοτικός νομοθέτης δίδει προτεραιότητα στην ποιοτική (διασφάλιση της καλής ποιότητας) έναντι της ποσοτικής προσέγγισης. Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός ότι η αξιολόγηση της ποιότητας του ύδατος γίνεται στο πλαίσιο μιας συνολικής προσέγγισης[22], με την έννοια ότι παρατηρείται και αξιολογείται η χημεία του ύδατος, η βιολογική του κατάσταση αλλά και η σύνθεσή του, ενώ έως τώρα η αξιολόγηση περιοριζόταν στην κατάσταση του νερού μόνο σε σχέση με την εισροή χημικών ουσιών. Ως συμπέρασμα θα πρέπει λοιπόν να διατυπωθεί ότι η οδηγία ακολουθεί μια ολοκληρωμένη και συνδυαστική προσέγγιση, καθώς συνδέει την επιδίωξη της διατήρησης της καλής ποιότητας του νερού με τη διαθεσιμότητα του νερού, η οποία προσδιορίζεται από ποσοτικά και διαχειριστικά κριτήρια.

III. Οι περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού ως διοικητικό πλαίσιο για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων

Η οδηγία-πλαίσιο για το νερό θεσπίζει ένα καινοφανές σύστημα για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων σε σχέση με τα υπάρχοντα αντίστοιχα συστήματα πολλών κρατών-μελών. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να ορίσουν καταρχάς τα υδατικά διαμερίσματα στο πλαίσιο της επικράτειάς τους με βάση τις επιμέρους λεκάνες απορροής ποταμού[23]. Γι' αυτό άλλωστε και τα υδατικά διαμερίσματα αποκαλούνται με βάση την ορολογία της οδηγίας ως περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού (άρθρο 2 αρ. 15). Η οδηγία προβλέπει επίσης ότι στην περίπτωση, κατά την οποία μια λεκάνη απορροής ποταμού εμπίπτει και στην εδαφική περιοχή ενός άλλου κράτους-μέλους, είναι απαραίτητη η «δημιουργία» μιας διεθνούς λεκάνης απορροής ποταμού με στόχο την αποτελεσματική διαχείριση των διασυνοριακών υδάτων.

Οι περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού αποτελούν, λοιπόν, σύμφωνα με την οδηγία τη βασική μονάδα για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, κατά πρώτο λόγο σε εθνικό επίπεδο και κατά δεύτερο λόγο σε διακρατικό επίπεδο, όσον αφορά στα διασυνοριακά ύδατα.

Κατά συνέπεια, τα κράτη-μέλη θα πρέπει -σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 και 3 της οδηγίας- να διασφαλίσουν την εφαρμογή των κανόνων της οδηγίας σε κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού, θεσπίζοντας τις κατάλληλες διοικητικές ρυθμίσεις, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνεται και ο προσδιορισμός της *αρμόδιας αρχής* για τη διαχείριση των υδάτων.

Το μοντέλο της διαχείρισης των υδάτων, που έχει ως βασική μονάδα την περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού, έχει τύχει σε γενικές γραμμές ευρείας αποδοχής[24], επιβεβαιώνοντας μάλιστα σε σημαντικό βαθμό τη διαλεκτική σχέση που υπάρχει μεταξύ των κανόνων του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου και των κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου[25]. Η αλληλεπίδραση αυτή γίνεται προφανής, εάν λάβει κανείς υπόψη το γεγονός ότι η διαχείριση σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού αναγνωρίζεται στις διάφορες Διεθνείς Συμφωνίες και Πρωτόκολλα για την προστασία των υδάτινων πόρων ως το κατάλληλο επίπεδο διαχείρισης[26]. Πρόσφατη επιβεβαίωση της τάσης αυτής του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου αποτελεί το άρθρο 25 του Σχεδίου Εφαρμογής για την αειφόρο ανάπτυξη, που υιοθετήθηκε στην Παγκόσμια Διάσκεψη για την αειφόρο ανάπτυξη το Σεπτέμβριο του 2002 στο Γιοχάνεσμπουργκ, αλλά και η παρ. 8 της Υπουργικής Διακήρυξης, που υιοθετήθηκε στο 3ο Παγκόσμιο Φόρουμ για τα νερά στο Κιότο της Ιαπωνίας (16-23/03/2003).

Το βασικό πλεονέκτημα αυτού του μοντέλου διαχείρισης έγκειται ειδικότερα στο γεγονός ότι καθίσταται δυνατόν να ληφθούν υπόψη οι διαφορετικές μορφές του ύδατος (νερό των ποταμών, νερό από τις πηγές, νερό από τις λίμνες), οι διάφορες χρήσεις του, αλλά και οι επιπτώσεις που υφίσταται κυρίως από τις ανθρώπινες δραστηριότητες, στο πλαίσιο μιας ευρύτατης γεωγραφικής περιοχής[27]. Κατά συνέπεια, ο σχεδιασμός και η διαχείριση των υδάτινων πόρων γίνονται πιο αποτελεσματικά στο πλαίσιο αυτό. Κι αυτό γιατί η διαχείριση των υδάτινων πόρων είναι προσανατολισμένη πρωταρχικά στα φυσικά δεδομένα και τις συνθήκες, με βάση τα οποία καθορίζονται και οι αντίστοιχες διοικητικές ενότητες και όχι αντιστρόφως.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι σε ευρωπαϊκό επίπεδο το μοντέλο της οδηγίας για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, έχοντας ως βασική μονάδα σχεδιασμού και διαχείρισης τις λεκάνες απορροής ποταμού, έλκει την καταγωγή του κατά πρώτο λόγο από το αντίστοιχο αγγλικό σύστημα[28] για τη διαχείριση του ύδατος. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες διαχείρισης

υδατικών πόρων (River Basin Authorities), οι οποίες εντάσσονται στην Εθνική Υπηρεσία για την προστασία των ποταμών (National River Authority), καταρτίζουν Σχέδια Διαχείρισης για τα αντίστοιχα υδατικά διαμερίσματα, που αντιστοιχούν στις λεκάνες απορροής ποταμού. Σαφείς ομοιότητες με το σύστημα της οδηγίας παρουσιάζει και το γαλλικό μοντέλο διαχείρισης των υδάτων[29], σύμφωνα με το οποίο οι έξι περιφερειακές υπηρεσίες υδάτων (Agence de Basin) γνωμοδοτούν για τα Σχέδια Διαχείρισης των αντίστοιχων έξι υδατικών διαμερισμάτων, τα οποία εγκρίνονται σε πρώτη φάση από τις έξι επιτροπές υδατικού διαμερίσματος (Commite de Basin).

Αυτό το σχετικά συγκεντρωτικό σύστημα της οδηγίας δεν μπορεί όμως να προωθηθεί επιχειρησιακά σε χώρες με ομοσπονδιακή δομή, όπως η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Εξαιτίας λοιπόν των δυσκολιών εφαρμογής ενός τέτοιου «συγκεντρωτικού» μοντέλου διαχείρισης στις χώρες αυτές, η αρχική πρόταση της Επιτροπής[30], στην οποία γινόταν λόγος για τη θέσπιση των κατάλληλων διοικητικών κανόνων και δομών, συνάντησε τη σθεναρή αντίδραση της γερμανικής πλευράς. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να αντικατασταθεί η αρχική διατύπωση από τον όρο «διοικητικές ρυθμίσεις». Η σημασία της αντικατάστασης έγκειται στο γεγονός ότι με βάση την καινούργια διατύπωση δεν συνάγεται υποχρεωτικά η θέσπιση μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας ή μιας συγκεκριμένης διοικητικής δομής για την περιοχή της λεκάνης απορροής ποταμού. Ο κοινοτικός νομοθέτης περιορίζεται, λοιπόν, στο να θεσπίσει τη σχετικά αόριστη έννοια των *διοικητικών ρυθμίσεων* στο άρθρο 3 παρ. 2 της οδηγίας, έτσι ώστε να αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών να επιλέξουν, εάν η διαχείριση των υδάτινων πόρων στα υδατικά διαμερίσματα θα γίνεται από μια κεντρική υπηρεσία ή μέσω του κατάλληλου συντονισμού μεταξύ των υπάρχουσών υπηρεσιών[31].

IV. Η επίτευξη της καλής κατάστασης των υδάτων ως κεντρική επιδίωξη της οδηγίας

Βασικό συστατικό της οδηγίας-πλαίσιο είναι η επίτευξη συγκεκριμένων «περιβαλλοντικών ποιοτικών στόχων» για τα επιφανειακά και για τα υπόγεια ύδατα σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού.

Ως ποιοτικοί περιβαλλοντικοί στόχοι θα πρέπει να ορισθούν οι κανονιστικοί

προσδιορισμοί, οι οποίοι εκφράζουν την επιθυμητή κατάσταση της ποιότητας των υδάτων και θα πρέπει να επιτευχθούν μέσω της σύνταξης των κατάλληλων Σχεδίων Διαχείρισης και των αντίστοιχων μέτρων κυρίως στο πλαίσιο της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού.

Ο σπουδαιότερος «ποιοτικός περιβαλλοντικός στόχος» αφορά στην κατάκτηση και διατήρηση της καλής ποιότητας όλων των υδάτινων πόρων, που υπάγονται στην εδαφική επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε χρονικό ορίζοντα δεκαπέντε χρόνων από τη θέση σε ισχύ της οδηγίας.

Η καλή κατάσταση των υδάτινων πόρων προσδιορίζεται κατά πρώτο λόγο από το γεγονός [\[32\]](#) ότι οι ανθρωπογενείς χρήσεις του ύδατος επιτρέπεται να το επιβαρύνουν μόνο στο βαθμό που δεν προκαλείται σημαντική βλάβη στις ουσιαστικές λειτουργίες του.

A. Ο κεντρικός περιβαλλοντικός στόχος της «καλής κατάστασης» για τα επιφανειακά ύδατα και για τα υπόγεια ύδατα

Ο κεντρικός περιβαλλοντικός στόχος για τα επιφανειακά ύδατα είναι ο στόχος της «καλής κατάστασης» το αργότερο δεκαπέντε χρόνια μετά την έναρξη ισχύος της οδηγίας. Για τον ειδικότερο προσδιορισμό της καλής κατάστασης γίνεται καταρχήν παραπομπή στις διατάξεις του παραρτήματος 5. Σύμφωνα με το 1.2 του παραρτήματος, η κατάσταση των επιφανειακών υδάτων χαρακτηρίζεται ως οικολογικά καλή, όταν οι τιμές των βιολογικών ποιοτικών στοιχείων του συστήματος επιφανειακών υδάτων εμφανίζουν χαμηλού επιπέδου αλλοιώσεις λόγω ανθρωπίνων δραστηριοτήτων, αλλά παραλλάσσουν μόνον ελαφρώς από τις τιμές που χαρακτηρίζουν το τυπικό σύστημα επιφανειακών υδάτων υπό μη διαταραγμένες συνθήκες. Επιπλέον, η καλή κατάσταση συγκεκριμενοποιείται για τα νερά των ποταμών, των λιμνών, αλλά και για τα παράκτια και μεταβατικά ύδατα.

Επίσης, για τη διασφάλιση της καλής χημικής κατάστασης θα πρέπει να τηρούνται οι προδιαγραφές που θεσπίζονται στο παράρτημα 9 της οδηγίας, αλλά και οι περιβαλλοντικοί ποιοτικοί κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για συγκεκριμένες ουσίες.

Περαιτέρω, ο κεντρικός περιβαλλοντικός στόχος για τα υπόγεια ύδατα αφορά στην επίτευξη της καλής τους κατάστασης, η οποία προσδιορίζεται σε συνδυασμό με το 2.2 και 2.3 του παραρτήματος 5. Σύμφωνα με το 2.2 του παραρτήματος 5 η κατάσταση των υπόγειων υδάτων χαρακτηρίζεται ως καλή, όταν η στάθμη των υπόγειων υδάτων στο υπόγειο υδατικό σύστημα εξασφαλίζει ότι ο διαθέσιμος πόρος αυτών των υπόγειων υδάτων δεν εξαντλείται από το μακροπρόθεσμο ετήσιο μέσο όρο άντλησης.

Η καλή χημική κατάσταση των υπόγειων υδάτων προϋποθέτει, επίσης, την τήρηση των αντίστοιχων κανόνων του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, όπως της οδηγίας για τα νιτρικά και τα φυτοφάρμακα[33].

Πρέπει ακόμη να επισημανθεί ότι οι ποιοτικοί περιβαλλοντικοί στόχοι εξειδικεύονται και αποκτούν δεσμευτικότητα με την κατάσταση των σχεδίων διαχείρισης στις περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού.

B. Αποκλίσεις και εξαιρέσεις από το στόχο της καλής κατάστασης

Στο άρθρο 4, εκτός από την κεντρική ρύθμιση της παραγράφου 1, προβλέπονται μια σειρά ρυθμίσεις, με τις οποίες θεσπίζονται χρονικές και ποιοτικές εξαιρέσεις από τη ρύθμιση αυτή. Οι αποκλίσεις και εξαιρέσεις αυτές είναι έως ένα βαθμό δικαιολογημένες[34], καθώς σε πολλές περιπτώσεις η επίτευξη του ποιοτικού περιβαλλοντικού στόχου της «καλής κατάστασης» του άρθρου 4 σε χρονικό ορίζοντα δεκαπέντε χρόνων δεν είναι πρακτικά εφικτή π.χ. εξαιτίας της έντονης βιομηχανοποίησης ή της χρήσης του ύδατος για ναυσιπλοΐα.

Οι ρυθμίσεις αυτές μπορούν να ενταχθούν σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με το βαθμό και τη βαρύτητα της προβλεπόμενης απόκλισης.

1. Η απόκλιση από τη ρύθμιση του άρθρου 4 παρ. 1 με παράταση της προθεσμίας

Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται οι ρυθμίσεις, με τις οποίες προβλέπεται παράταση των προθεσμιών για την επίτευξη των ποιοτικών περιβαλλοντικών στόχων του άρθρου 4 παρ. 1. Ειδικότερα, στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου δίνεται στα κράτη-μέλη η δυνατότητα να μεταθέσουν την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων για ένα μεταγενέστερο χρονικό σημείο, το οποίο δεν μπορεί να υπερβαίνει τα

εικοσιεπτά έτη[35]. Για την παράταση αυτής της προθεσμίας απαιτείται η τήρηση μιας σειράς συγκεκριμένων περιοριστικών προϋποθέσεων. Ειδικότερα, η παράταση μπορεί να γίνει δεκτή μόνο υπό την προϋπόθεση ότι δεν υποβαθμίζεται περισσότερο η κατάσταση του πληττόμενου υδατικού συστήματος (άρθρο 4, παρ. 4 εδ. 1). Με τη ρύθμιση αυτή θεσπίζεται λοιπόν μια απαγόρευση χειροτέρευσης της υπάρχουσας κατάστασης (Verschlechterungsverbot), η οποία έχει ιδιαίτερη σημασία επειδή αποτρέπει σημαντικά τη μείωση του επιδιωκόμενου επιπέδου ουσιαστικής προστασίας λόγω της παράτασης της προθεσμίας. Επιπλέον, θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι προϋποθέσεις που αναγράφονται στις διατάξεις α-δ της παρ. 4 του άρθρου 4 της οδηγίας και αφορούν κυρίως στην αδυναμία εκπλήρωσης των ποιοτικών στόχων για τεχνικούς λόγους ή λόγω υψηλού κόστους, αλλά και στην απαγόρευση παράτασης της προθεσμίας εκτός από το χρονικό πεδίο των δύο περαιτέρω επικαιροποιήσεων του Σχεδίου Διαχείρισης για τη συγκεκριμένη Λεκάνη Απορροής Ποταμού.

2. Η θέσπιση λιγότερο αυστηρών περιβαλλοντικών στόχων

Στη δεύτερη κατηγορία των ρυθμίσεων, με τις οποίες θεσπίζονται αποκλίσεις από τον κεντρικό περιβαλλοντικό στόχο του άρθρου 4 παρ. 1, εντάσσονται ρυθμίσεις που αφορούν στα τεχνητά ή ιδιαίτερα τροποποιημένα συστήματα επιφανειακών υδάτων. Ειδικότερα, στην παράγραφο 3 του άρθρου 4 ορίζονται οι προϋποθέσεις, οι οποίες θα πρέπει να πληρούνται, για να μπορούν τα κράτη-μέλη να χαρακτηρίσουν τα συστήματα αυτά ως τεχνητά ή ιδιαίτερα τροποποιημένα. Οι προϋποθέσεις αυτές αφορούν αφενός στις σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις που θα είχαν οι απαιτούμενες αλλαγές για την επίτευξη καλής οικολογικής κατάστασης στο ευρύτερο περιβάλλον και σε μια σειρά δραστηριοτήτων, όπως η ναυσιπλοΐα, η υδροδότηση και η άρδευση. Αφετέρου απαιτείται να συντρέχει τεχνική αδυναμία ή δυσανάλογο κόστος όσον αφορά στη χρήση άλλων καλύτερων φιλοπεριβαλλοντικών πρακτικών και μέσων για την επίτευξη των στόχων, που εξυπηρετούν τα τεχνητά ή ιδιαίτερα τροποποιημένα συστήματα επιφανειακών υδάτων.

3. Εξαιρέσεις από την τήρηση των περιβαλλοντικών στόχων

Εκτός από τις προαναφερθείσες δυνατότητες για την τήρηση λιγότερο αυστηρών περιβαλλοντικών στόχων και τη δυνατότητα παράτασης όσον αφορά στην επίτευξη των στόχων αυτών, προβλέπονται επίσης και μερικές εξαιρέσεις. *Οι εξαιρέσεις αυτές*

αφορούν αφενός στη χειροτέρευση της κατάστασης του ύδατος εξαιτίας ορισμένων απρόβλεπτων και ασυνήθιστων γεγονότων, όπως οι ακραίες πλημμύρες και παρατεταμένες ξηρασίες. Ειδικότερα, όπως προβλέπεται στην παράγραφο 6 του άρθρου 4 της οδηγίας-πλαίσιο, για να είναι επιτρεπτή μια τέτοια εξαίρεση θα πρέπει να συντρέχουν ορισμένες αρκετά συγκεκριμένες προϋποθέσεις, οι οποίες αποσκοπούν στη μείωση των δυσμενών επιπτώσεων για την ποιότητα του ύδατος, που προκαλούνται από τις εξαιρετικές αυτές καταστάσεις. Η ρύθμιση της παραγράφου 6 είναι δικαιολογημένη, καθώς τα φαινόμενα αυτά προκαλούν δυσμενείς συνέπειες για την ποιότητα του ύδατος χωρίς την παρέμβαση του ανθρώπινου παράγοντα και συνεπώς τα κράτη-μέλη δεν μπορούν να φέρουν ευθύνη γι' αυτό.

Ιδιαίτερα κριτικά θα πρέπει ωστόσο να σταθεί κανείς στη ρύθμιση της παραγράφου 7 του άρθρου 4, όπου ορίζεται ότι η αδυναμία επίτευξης της καλής κατάστασης ή κατά περίπτωση του καλού οικολογικού δυναμικού ενός συστήματος επιφανειακών ή υπόγειων υδάτων δεν συνιστούν παραβίαση της οδηγίας, εφόσον οφείλονται σε τροποποιήσεις των φυσικών δεδομένων (τροποποιήσεις των φυσικών χαρακτηριστικών των επιφανειακών υδάτων ή σε μεταβολή της στάθμης των υπόγειων υδάτων) και πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Οι προϋποθέσεις παρουσιάζουν μεγάλες ομοιότητες με τις αντίστοιχες της παρ. 3 για το χαρακτηρισμό ενός συστήματος ως τεχνητού ή ιδιαίτερα τροποποιημένου (λήψη των πρακτικώς εφικτών μέτρων, τεράστιο κόστος για περισσότερο φιλοπεριβαλλοντικές λύσεις). Στην παράγραφο 7 εδ. γ ορίζεται επιπροσθέτως σε σχέση με την παρ. 3 ότι οι τροποποιήσεις ή οι μεταβολές των υδατικών συστημάτων θα πρέπει να υπαγορεύονται επιτακτικά από λόγους δημοσίου συμφέροντος ή ότι τα οφέλη από τις τροποποιήσεις και μεταβολές αυτές για την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης συνολικά υπερκαλύπτουν τα οφέλη, που προκύπτουν από την επίτευξη των στόχων της παρ. 1. Συνολικά εξεταζόμενη η ρύθμιση της παρ. 7 είναι από τη μια πλευρά έως ένα βαθμό δικαιολογημένη και απαραίτητη, έτσι ώστε να μην δημιουργούνται προβλήματα π.χ. με την αναπόφευκτη μείωση της στάθμης του νερού στη μεταλλουργία ή την εκτέλεση δημοσίων έργων^[36]. Από την άλλη πλευρά, η προϋπόθεση της επιτακτικής ύπαρξης του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο αποτελεί μια αόριστη νομική έννοια, σε συνδυασμό με τον σχετικά αόριστο και ασαφή χαρακτήρα των υπόλοιπων προϋποθέσεων και κριτηρίων αφήνει «ανεξέλεγκτα» περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στα κράτη-μέλη να καταστρατηγήσουν τη ρύθμιση της παρ. 7 και να μειώσουν το επίπεδο της επιδιωκόμενης προστασίας^[37].

4. Αξιολόγηση του άρθρου 4 υπό το πρίσμα των αποκλίσεων και εξαιρέσεων Η παρουσίαση των αποκλίσεων και εξαιρέσεων οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο κεντρικός περιβαλλοντικός στόχος για την επίτευξη της καλής κατάστασης των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων αποδυναμώνεται σημαντικά από την ύπαρξη ενός τόσο εκτεταμένου πλέγματος αποκλίσεων και εξαιρέσεων. Η αποδυνάμωση αυτή δεν είναι χωρίς σημασία, καθώς η ουσιαστική προστασία των υδάτινων πόρων εξαρτάται από την επιτυχημένη επίτευξη των στόχων μέσω των κατάλληλων εργαλείων στο πλαίσιο της βασικής μονάδας διαχείρισης. Παρά τη ύπαρξη των αποκλίσεων και των εξαιρέσεων αυτών, δεν θα πρέπει ωστόσο να «εκμηδενιστεί» η γενικότερη σημασία του άρθρου 4 και η στροφή στην κατεύθυνση της επίτευξης περιβαλλοντικών ποιοτικών στόχων. Ειδικότερα, αυτό σημαίνει ότι αφενός η οδηγία παρέχει στα «φιλόδοξα» κράτη-μέλη, που επιδιώκουν μια αποτελεσματική προστασία, σημαντικά «εναύσματα» να θεσπίσουν ένα αυστηρό και ολοκληρωμένο πλαίσιο περιβαλλοντικών ποιοτικών στόχων. Αφετέρου το βασικό μειονέκτημα του άρθρου 4 της οδηγίας συνίσταται στο γεγονός ότι εξαιτίας της έλλειψης σαφών προϋποθέσεων και ορισμένων minimum standards για τις προαναφερθείσες αποκλίσεις και εξαιρέσεις τα κράτη-μέλη, τα οποία δεν επιθυμούν να κάνουν ουσιαστικά βήματα στον τομέα της προστασίας των υδάτινων πόρων, έχουν σημαντικά περιθώρια διακριτικής ευχέρειας να κινηθούν στην κατεύθυνση αυτή, χωρίς ταυτόχρονα να παραβιάζουν την οδηγία.

Γ. Η νομική δεσμευτικότητα των περιβαλλοντικών ποιοτικών στόχων του άρθρου 4

Οι περιβαλλοντικοί ποιοτικοί στόχοι δεν αποτελούν κατευθυντήριες αρχές, προγραμματικές διατάξεις ή απλά ευχολόγια, αλλά κανόνες που έχουν νομική δεσμευτικότητα. Κατά συνέπεια τέτοια νομική υπόσταση θα πρέπει να έχουν οι περιβαλλοντικοί ποιοτικοί στόχοι, που θα θεσπιστούν από τα κράτη-μέλη στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης της οδηγίας στις εθνικές έννομες τάξεις. Η νομική δεσμευτικότητα τους εκπορεύεται από το άρθρο 249 παρ. 3 των Συνθηκών, όπου ορίζεται ότι οι θεσπισμένοι στόχοι της οδηγίας είναι δεσμευτικοί για τα κράτη-μέλη[38]. Καθώς λοιπόν οι περιβαλλοντικοί στόχοι αποτελούν τους βασικούς στόχους της οδηγίας για την επίτευξη ενός ουσιαστικού επιπέδου προστασίας, έχουν νομική δεσμευτικότητα[39]. Η δεσμευτικότητα αυτή προκύπτει περαιτέρω και από τη συστηματική ερμηνεία των ρυθμίσεων του άρθρου 4 της οδηγίας, όπου η θέσπιση μιας σειράς αποκλίσεων και εξαιρέσεων από το βασικό περιβαλλοντικό στόχο της «καλής κατάστασης» καταδεικνύει το δεσμευτικό χαρακτήρα τους[40].

V. Τα προγράμματα μέτρων: Ένα βασικό εργαλείο της οδηγίας

Τα προγράμματα μέτρων για κάθε λεκάνη απορροής ποταμού αποτελούν το πιο

βασικό εργαλείο για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων του άρθρου 4. Όπως ορίζεται στην παρ. 2 του άρθρου 11, κάθε πρόγραμμα μέτρων περιλαμβάνει τα «βασικά» μέτρα, τα οποία προσδιορίζονται στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου και ορισμένα «συμπληρωματικά» μέτρα, όταν αυτό είναι απαραίτητο.

A. Τα «βασικά» μέτρα

1. Η εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων για την προστασία του ύδατος και η στρατηγική της συνδυαστικής προσέγγισης

Στα «βασικά» μέτρα ανήκουν καταρχήν τα μέτρα, τα οποία απαιτούνται για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας για την προστασία των υδάτων και κυρίως της νομοθεσίας, που προσδιορίζεται στο μέρος Α του έκτου παραρτήματος. Στο παράρτημα VI, Α μέρος, περιλαμβάνονται καταρχήν όλες οι σχετικές με την προστασία του ύδατος οδηγίες, οι οποίες δεν καταργούνται από την οδηγία-πλαίσιο και η τήρησή τους θα πρέπει να διασφαλίζεται μέσω των βασικών μέτρων. Πρόκειται ειδικότερα για τις εξής οδηγίες: 1) την οδηγία για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων, 2) την οδηγία για την προστασία από νιτρορύπανση, 3) την οδηγία για τα προϊόντα φυτοπροστασίας, 4) την οδηγία για το πόσιμο νερό, 5) την οδηγία για τα ύδατα κολύμβησης, και 6) την οδηγία για την ολοκληρωμένη πρόληψη και τον έλεγχο της ρύπανσης.

Περαιτέρω απαιτείται η τήρηση των σχετικών οριακών τιμών εκπομπής, των ελέγχων βάσει των βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών και των περιοριστικών μέτρων, που θεσπίζονται ή θα πρέπει να θεσπιστούν από τις αντίστοιχες κοινοτικές οδηγίες και οι οποίες σύμφωνα με το άρθρο 10 της οδηγίας θα πρέπει να εφαρμοστούν όσον αφορά στην απόρριψη ουσιών σε επιφανειακά ύδατα. Πρόκειται καταρχήν για τρεις οδηγίες, οι οποίες περιλαμβάνονται και στο παράρτημα VI, Α μέρος, και με τις οποίες καθιερώνονται οι έλεγχοι εκπομπών και επιβάλλεται η θέσπιση ορίων εκπομπής, δηλαδή η οδηγία για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων, η οδηγία για την

ολοκληρωμένη ρύπανση και τον έλεγχο της ρύπανσης και, τέλος, η οδηγία για την προστασία από τη νιτρορύπανση. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 10, θα πρέπει να εφαρμοσθούν τόσο οι οδηγίες που θα εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 16 της οδηγίας-πλαίσιο για τη μείωση της ρύπανσης των υδάτων όσο και οι οδηγίες που αναφέρονται στο παράρτημα 9 της οδηγίας.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι ωστόσο το γεγονός ότι στο άρθρο 10 καθιερώνεται η αρχή της συνδυαστικής προσέγγισης για τις απορρίψεις ουσιών από σημειακές και διάχυτες πηγές. Σύμφωνα με το ειδικότερο περιεχόμενο της αρχής, όπως αυτό προκύπτει από τη συστηματική ερμηνεία των τριών παραγράφων του άρθρου 10, απαιτείται καταρχήν σε κάθε περίπτωση η μείωση των απορρίψεων με την τήρηση ορίων εκπομπών ή τη λήψη τεχνικών μέτρων με βάση τις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές[41] ή στην περίπτωση των διάχυτων επιπτώσεων με βάση τις βέλτιστες περιβαλλοντικές πρακτικές[42]. Στη συνέχεια εξετάζεται, εάν οι ποιοτικοί περιβαλλοντικοί στόχοι, οι οποίοι με βάση την κοινοτική νομοθεσία θα πρέπει να τηρούνται για κάθε τύπο του εκάστοτε υδατικού συστήματος, μπορούν να επιτευχθούν με την τήρηση των προαναφερθέντων ορίων εκπομπής και τεχνικών μέτρων ή πρακτικών. Στην περίπτωση που οι ποιοτικοί αυτοί στόχοι δεν μπορούν να επιτευχθούν με την τήρηση των ορίων εκπομπής ή των τεχνικών μέτρων με βάση τις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές, τότε απαιτείται η θέσπιση αυστηρότερων ορίων εκπομπής[43].

Η συνδυαστική προσέγγιση διακρίνεται λοιπόν από τη σωρευτική τήρηση των ορίων εκπομπής με βάση τις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές και των ποιοτικών περιβαλλοντικών κανόνων. Το βασικό της πλεονέκτημα έναντι των λεγόμενων «μεμονωμένων» στρατηγικών έγκειται στο γεγονός ότι μπορεί να διασφαλίσει αποτελεσματικότερη προστασία σε σχέση με αυτές. Κι αυτό αφενός γιατί η στρατηγική που στοχεύει αποκλειστικά στον έλεγχο των εκπομπών[44] δεν είναι αποτελεσματική όσον αφορά στις σωρευτικές περιβαλλοντικές ζημιές, όπως αυτές που προκαλούνται από την συνδυαστική απόρριψη οργανικών και ανόργανων ουσιών

στα ύδατα. Αφετέρου η στρατηγική της τήρησης μόνον των ποιοτικών περιβαλλοντικών στόχων, καθώς δεν στηρίζεται σε συγκεκριμένες σταθερές παραμέτρους, σ' αντίθεση με την προηγούμενη στρατηγική, που είναι προσανατολισμένη στις πιο σύγχρονες τεχνολογικές προδιαγραφές, ενέχει τον κίνδυνο -σε περίπτωση λανθασμένης εκτίμησης των ορίων δεκτικότητας του φυσικού αγαθού- να οδηγήσει σε καταστάσεις που αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια υγεία ή σημαντική υποβάθμιση του περιβάλλοντος.

Η υιοθέτηση της συνδυαστικής προσέγγισης από τον κοινοτικό νομοθέτη κατά τη θέσπιση της οδηγίας-πλαίσιο αποτελεί, συνεπώς, μια σημαντική καινοτομία[45] σε σχέση με τις προηγούμενες ρυθμίσεις για την προστασία των υδάτινων πόρων και μάλιστα της πιο σημαντικής έως τώρα οδηγίας, δηλαδή της οδηγίας 76/464 για την προστασία των υδάτων, όπου καθιερωνόταν η αρχή της «παράλληλης» προσέγγισης (δικαίωμα επιλογής ανάμεσα σε όρια εκπομπής και ποιοτικούς περιβαλλοντικούς στόχους). Καθοριστικής ωστόσο σημασίας για την «ουσιαστική» εφαρμογή της συνδυαστικής προσέγγισης είναι η κατάλληλη εξειδίκευσή της, κυρίως μέσω της θέσπισης των απαιτούμενων ορίων εκπομπής και ποιοτικών περιβαλλοντικών στόχων από τα κράτη-μέλη. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι κάτι αντίστοιχο προβλέπεται στο άρθρο 16 για τη θέσπιση κοινοτικών στρατηγικών με στόχο τη μείωση της ρύπανσης του νερού[46].

2. Η ρύθμιση των σημειακών πηγών απορρίψεων και των διάχυτων πηγών μόλυνσης

Στο πλαίσιο λήψης των «βασικών» μέτρων προβλέπεται επίσης η υποχρέωση για τη ρύθμιση των σημειακών απορρίψεων ουσιών στα ύδατα και της διάχυτης μόλυνσης που προκαλείται σ' αυτά. Ειδικότερα, τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να υποβάλλουν όλες τις απορρίψεις που μπορούν να προκαλέσουν ρύπανση σε καθεστώς

ελέγχων, θεσπίζοντας την υποχρέωση προηγούμενης άδειας ή καταχώρησης ή ακόμα και την απαγόρευση απόρριψής τους (άρθρο 11 παρ. 3). Στο πλαίσιο των ελέγχων αυτών, οι οποίοι θα πρέπει να γίνονται περιοδικώς, θα διασφαλίζεται η τήρηση ορίων εκπομπής και άλλων τεχνικών προδιαγραφών ή μέτρων. Πρέπει ωστόσο να υπογραμμισθεί ότι δεν προβλέπεται υποχρεωτικά η θέσπιση άδειας για την απόρριψη ουσιών, αλλά τα κράτη-μέλη έχουν να επιλέξουν ανάμεσα σε διάφορες μορφές ελέγχου, δηλαδή κυρίως ανάμεσα στην καταχώρηση και την άδεια[47]. Η ρύθμιση αυτή της οδηγίας είναι σαφέστατα ελαστικότερη σε σχέση με την άποψη και τις αντίστοιχες προτάσεις για τη θέσπιση μιας ενιαίας άδειας για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, που θα είχε ως αντικείμενο τη χρήση του νερού στις διάφορες μορφές του κατά τη διάρκεια της βιομηχανικής δραστηριότητας (άντληση ύδατος, απόρριψη ουσιών κ.τ.λ.)[48].

Η διάταξη, λοιπόν, του άρθρου 11 παρ. 3 ζ απηχεί την άποψη του κοινοτικού νομοθέτη, σύμφωνα με την οποία οι βιομηχανικές εγκαταστάσεις, οι οποίες μπορούν να προκαλέσουν μεγάλη ρύπανση, υπάγονται σε καθεστώς υποχρεωτικής αδειοδότησης με βάση την οδηγία 96/61 για τον ολοκληρωμένο έλεγχο της ρύπανσης, όπου εξετάζονται οι επιπτώσεις της βιομηχανικής εγκατάστασης και στο περιβαλλοντικό αγαθό του νερού. Αντίθετα, οι μικρές και μεσαίες βιομηχανικές εγκαταστάσεις θεωρείται σκόπιμο να μπορούν να υπόκεινται σε πιο απλές και ελαστικές διαδικασίες (π.χ. καταχώρηση) όσον αφορά στην απόρριψη ουσιών στο νερό κατά την άσκηση της βιομηχανικής δραστηριότητας. Η υιοθέτηση της άποψης αυτής και η αντίστοιχη ρύθμιση είναι έως ένα βαθμό δικαιολογημένες, καθώς η υποχρεωτική αδειοδότηση της απόρριψης ουσιών από τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις θα ήταν δυσανάλογα δαπανηρή και χρονοβόρα σε σχέση με τα επιδιωκόμενα περιβαλλοντικά οφέλη[49].

Όσον αφορά στις διάχυτες πηγές μόλυνσης θα πρέπει να επισημανθεί περαιτέρω ότι εκτός από τα μέτρα που θα ληφθούν προς την κατεύθυνση αυτή για την εφαρμογή των οδηγιών για την προστασία από την νιτρορύπανση και για τα προϊόντα

φυτοπροστασίας, προβλέπεται στο άρθρο 11 παρ. 3 εδ. η ότι τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να υποβάλλουν τις διάχυτες πηγές μόλυνσης σε ένα καθεστώς προληπτικών ελέγχων (άδειες, καταχώρηση ή ακόμα απαγόρευση). Οι έλεγχοι αυτοί αποσκοπούν στην τήρηση συγκεκριμένων ορίων εκπομπών ή άλλων περιοριστικών μέτρων. Ιδιαίτερα σημαντική για την αποτελεσματική καταπολέμηση της μόλυνσης από διάχυτες πηγές θα ήταν ωστόσο η υποχρεωτική εφαρμογή του κώδικα ορθής γεωργικής πρακτικής, ο οποίος θα πρέπει να περιλαμβάνεται στο πρόγραμμα των βασικών μέτρων, καθώς η γεωργία αποτελεί έναν πολύ σημαντικό πεδίο μόλυνσης από διάχυτες πηγές[50].

3. Η άδεια για την άντληση υδάτων

Σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 3 εδ. ε, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να υποβάλουν την άντληση και κατακράτηση των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων σε καθεστώς ελέγχου και υποχρεωτικής αδειοδότησης. Η θέσπιση ενός καθεστώτος ελέγχου και αδειοδότησης από τον κοινοτικό νομοθέτη θα πρέπει να επικροτηθεί, καθώς με το εργαλείο αυτό λαμβάνεται υπόψη η ποσοτική διάσταση της προστασίας των υδάτινων πόρων και εκπληρώνεται αποτελεσματικά η αρχή της διαθεσιμότητας ως βασική συνιστώσα της αρχής της αειφορίας[51].

4. Ειδικά μέτρα για την προστασία των υπόγειων υδάτων

Στα βασικά μέτρα περιλαμβάνεται, επίσης, η καταρχήν απαγόρευση της απορρίψεως ρύπων απευθείας στα υπόγεια ύδατα, όπως ορίζεται στο άρθρο 11 παρ. 3 εδ. ι της οδηγίας-πλαίσιο, καθώς ο κοινοτικός νομοθέτης θέλει να διασφαλίσει μια αυξημένη

προστασία για τα υπόγεια ύδατα[52].

Η απαγόρευση αυτή δεν ισχύει ωστόσο για μια σειρά περιπτώσεων που αφορούν κατά πρώτο λόγο στην έκχυση ουσιών από τα μεταλλεία, τα ορυχεία και τα λατομεία. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η ακριβής αυτή απαρίθμηση των πιθανών εξαιρέσεων είναι ιδιαίτερα «χρήσιμη» και σημαντική, καθώς εξειδικεύει και περιορίζει τις υπάρχουσες εξαιρέσεις της οδηγίας για τα υπόγεια ύδατα.

B. Τα συμπληρωματικά μέτρα

Για την περίπτωση που οι ποιοτικοί περιβαλλοντικοί στόχοι του άρθρου 4 δεν μπορούν να επιτευχθούν μόνο με τα βασικά μέτρα, προβλέπεται στην παρ. 4 του άρθρου 11 ότι τα κράτη-μέλη μπορούν να θεσπίσουν συμπληρωματικά μέτρα για την επίτευξη των στόχων αυτών. Ως τέτοια μέτρα αναφέρονται ενδεικτικά στο παράρτημα 6 της οδηγίας οι περιβαλλοντικές συμφωνίες μετά από διαπραγμάτευση, οι κώδικες ορθών πρακτικών, όπως ο κώδικας ορθής γεωργικής πρακτικής, οι έλεγχοι εκπομπής και άντλησης κ.τ.λ.

Γ. Οι προθεσμίες κατάρτισης και εφαρμογής των προγραμμάτων μέτρων

Όπως ορίζει το άρθρο 11 παρ. 7, τα προγράμματα μέτρων θα πρέπει να καταρτίζονται το αργότερο 9 χρόνια μετά την ημερομηνία έναρξης της οδηγίας και

θα πρέπει να είναι έτοιμα για εφαρμογή δώδεκα έτη μετά την ημερομηνία αυτή. Η προθεσμία είναι ιδιαίτερα μακρά, καθώς φαίνεται αρκετά δύσκολο να επιτευχθούν οι ποιοτικοί στόχοι του άρθρου 4 δεκαέξι χρόνια μετά την έναρξη της οδηγίας, εάν τα προγράμματα μέτρων έχουν εφαρμογή μόλις τρία χρόνια. Για την αποτελεσματική και ουσιαστική εφαρμογή της οδηγίας είναι, λοιπόν, αναγκαία η όσο το δυνατόν πιο σύντομη κατάρτιση και εφαρμογή των προγραμμάτων μέτρων από τα κράτη-μέλη[53].

Δ. Η επιδεκτικότητα δικαστικής προστασίας των προγραμμάτων μέτρων

Σύμφωνα με το άρθρο 249 παρ. 3 των Συνθηκών, τα προγράμματα μέτρων έχουν δεσμευτικό περιεχόμενο, καθώς αποτελούν βασικό εργαλείο της οδηγίας-πλαίσιο και συνεπώς συστατικό στοιχείο του περιεχομένου της. Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι εκτός από τη νομική δεσμευτικότητά τους, τα προγράμματα μέτρων είναι -σε περίπτωση παραβίασής τους- και επιδεκτικά δικαστικής προστασίας (justitiabel)[54]. Αυτό προκύπτει τόσο από τα άρθρα 10 και 11 όσο και από τη γενικότερη συστηματική της οδηγίας-πλαίσιο. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη διατύπωση της παρ. 1 του άρθρου 11 κάθε κράτος-μέλος πρέπει να «μεριμνά για τη θέσπιση προγραμμάτων-μέτρων σε κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού». Επίσης, όπως προκύπτει από τις παρ. 2 και 3 του άρθρου 11, τα βασικά μέτρα αποτελούν τις ελάχιστες απαιτούμενες προϋποθέσεις, οι οποίες σύμφωνα με τον κοινοτικό νομοθέτη θα πρέπει να περιλαμβάνονται σε κάθε πρόγραμμα μέτρων, καθώς τα ειδικότερα βασικά μέτρα αποσκοπούν είτε στην εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών είτε δημιουργούν νέες υποχρεώσεις στα κράτη-μέλη για την έκδοση προστατευτικών διατάξεων. Περαιτέρω, προβλέπεται στο άρθρο 10 ότι για την κατάρτιση και την εφαρμογή των προγραμμάτων μέτρων απαιτείται η εφαρμογή της αρχής της συνδυαστικής προσέγγισης για τις σημειακές απορρίψεις και τις διάχυτες πηγές μόλυνσης, ενώ προβλέπονται και συγκεκριμένες, έστω και αρκετά παρατεταμένες προθεσμίες.

Θα πρέπει, επίσης, να υπογραμμισθεί ότι τα προγράμματα μέτρων είναι -μαζί με τα σχέδια διαχείρισης- τα βασικά εργαλεία για την επίτευξη των ποιοτικών περιβαλλοντικών στόχων. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονισθεί ότι με βάση τη γραμματική και συστηματική ερμηνεία του άρθρου 4 γίνεται δεκτό ότι η μη επίτευξη των ποιοτικών στόχων δεν είναι καταρχήν επιδεκτική δικαστικής προστασίας[55], παρά μόνο σε ακραίες περιπτώσεις[56]. Εντούτοις, όπως έχει ήδη καταδειχθεί με βάση τη διατύπωση και ερμηνεία των άρθρων 10 και 11, τα προγράμματα μέτρων ως βασικό εργαλείο για την επίτευξή τους, θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο σε σχέση με το «εάν» και το «πώς» καταρτίζονται και εφαρμόζονται. Στην αντίθετη άλλωστε περίπτωση θα υπήρχε ο κίνδυνος καταστρατήγησης βασικών ρυθμίσεων της οδηγίας από τα κράτη-μέλη, χωρίς ουσιαστικά καθόλου κυρώσεις. *Κατά συνέπεια, η μη ολοκληρωμένη κατάρτιση ή η πλημμελής εφαρμογή των προγραμμάτων μέτρων μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου στο πλαίσιο της διαδικασίας για την παραβίαση των Συνθηκών σύμφωνα με το άρθρο 226 του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου*[57].

VII. Τα Σχέδια Διαχείρισης ως κεντρικό εργαλείο για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας

Εκτός από τα προγράμματα μέτρων, το άλλο βασικό εργαλείο της οδηγίας για την επίτευξη των ποιοτικών περιβαλλοντικών στόχων του άρθρου 4 είναι τα σχέδια διαχείρισης. Ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 13 της οδηγίας-πλαίσιο, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να συντάσσουν ένα σχέδιο διαχείρισης για κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού, ενώ για τις διεθνείς λεκάνες απορροής ποταμού, είτε αυτές εμπίπτουν εντός των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είτε εν μέρει και εκτός των ορίων αυτών, θα πρέπει να συντάσσεται ένα κοινό σχέδιο διαχείρισης από τα εμπλεκόμενα κράτη.

A. Το περιεχόμενο και η λειτουργία των σχεδίων διαχείρισης

Το ειδικότερο περιεχόμενο[58] των σχεδίων διαχείρισης ορίζεται στο παράρτημα VII της οδηγίας, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του οποίου τα σχέδια αυτά θα πρέπει καταρχήν να περιγράφουν τα χαρακτηριστικά της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού κυρίως μέσω της χαρτογράφησης της τοποθεσίας και των ορίων των υδατικών συστημάτων. Περαιτέρω απαιτείται να περιέχουν μια συνοπτική καταγραφή και ανάλυση των σημαντικών ανθρωπογενών επιδράσεων (από σημειακές ή διάχυτες πηγές), καθώς επίσης και μια χαρτογράφηση των προστατευόμενων περιοχών, αλλά και μια καταγραφή των δικτύων παρακολούθησης. Τέλος, βασικά στοιχεία του περιεχομένου των σχεδίων διαχείρισης αποτελούν τόσο η καταγραφή των ποιοτικών στόχων, που έχουν θεσπιστεί σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας και ισχύουν για τη συγκεκριμένη περιοχή, όσο και μια περίληψη των στρατηγικών, που περιέχονται στα προγράμματα μέτρων για την επίτευξη των ποιοτικών περιβαλλοντικών στόχων του άρθρου 4.

Ένα πολύ σημαντικό πλεονέκτημα[59] των σχεδίων διαχείρισης ως βασικού εργαλείου της οδηγίας έγκειται στο γεγονός ότι αποτελούν το κατάλληλο πλαίσιο, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή μια ολοκληρωμένη παρατήρηση, εξέταση και ανάλυση των φυσικών χαρακτηριστικών (επιφανειακά και υπόγεια ύδατα, ποιότητα των υδάτων κ.τ.λ.), των διαφόρων χωρικών ιδιαιτεροτήτων των πηγών, αλλά και του ευρύτατου φάσματος χρήσεων του νερού. Ειδικότερα, εξετάζεται η δυνατότητα ικανοποίησης των διαφόρων χρήσεων, συμπεριλαμβανομένων δηλαδή τόσο των καταναλωτικών (για τους τομείς της γεωργίας, βιομηχανίας και των νοικοκυριών) όσο και των μη καταναλωτικών σκοπών χρήσης (οικοσυστήματα, αλιεία, αναψυχή, ναυσιπλοΐα), χωρίς να θίγεται σημαντικά η καλή κατάσταση των υδάτων. Περαιτέρω, κατά τη διαμόρφωση και συγκρότηση των σχεδίων διαχείρισης καθίσταται δυνατή η διενέργεια μιας στάθμισης και συνακόλουθα μιας εξισορρόπησης των συχνά αντικρουόμενων αναγκών και σκοπών χρήσης του ύδατος μέσω του καθορισμού προτεραιοτήτων, καθώς και ένας συγχρονισμός των μέτρων που αφορούν στη

διαχείριση της ποσότητας και αυτών που αποσκοπούν στην επίτευξη της καλής ποιότητας του ύδατος.

Το δεύτερο βασικό πλεονέκτημα των σχεδίων διαχείρισης[60] είναι ότι παρέχουν το κατάλληλο πλαίσιο για το συγχρονισμό των συνολικών μέτρων προστασίας των υδάτινων πόρων στην περιοχή της λεκάνης απορροής ποταμού, έτσι ώστε να αποφεύγεται η πολλαπλή ενασχόληση με συγκεκριμένα προβλήματα και να λαμβάνονται υπόψη οι πολλαπλές πτυχές προστασίας των υδάτινων όρων και να επιτυγχάνεται η αύξηση της αποδοτικότητας των μεμονωμένων μέτρων προστασίας.

Κατά συνέπεια, τα σχέδια διαχείρισης αποτελούν ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την πραγμάτωση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής προστασίας των υδάτινων πόρων (Integrated Water Protection, Integrierte Gewässerpolitik), που αποτελούσε, σύμφωνα και με την ανακοίνωση της Επιτροπής[61], τον κατευθυντήριο άξονα για τη χάραξη στρατηγικών και εργαλείων στον τομέα προστασίας των υδάτινων πόρων, αλλά και για την έκδοση της οδηγίας-πλαίσιο. Η επίτευξη της ενοποιημένης προστασίας δεν περιορίζεται στον τομέα των υδάτινων πόρων, αλλά αποτελεί μια γενικότερη τάση στο ευρωπαϊκό δίκαιο[62] περιβάλλοντος, όπως αυτό διαφαίνεται και από την έκδοση της οδηγίας 96/61, που αφορά στην ενοποιημένη προστασία του περιβάλλοντος κατά την αδειοδότηση των βιομηχανικών εγκαταστάσεων.

B. Η επιδεκτικότητα δικαστικής προστασίας των σχεδίων διαχείρισης

Ένα πολύ σημαντικό ερώτημα σε σχέση με τα σχέδια διαχείρισης, αφορά το εάν και κατά πόσο η κατάρτιση και η εφαρμογή τους είναι επιδεκτική δικαστικής προστασίας.

Από τη γραμματική ερμηνεία των αντίστοιχων ρυθμίσεων της οδηγίας-πλαίσιο προκύπτει ότι αφενός τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν τα σχέδια διαχείρισης, αλλά και αφετέρου ότι η εκπλήρωση αυτής της νομικής υποχρέωσης από τα κράτη-μέλη υπόκειται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο[63]. Όσον αφορά στο δικαστικό έλεγχο της εκτέλεσης και εφαρμογής των σχεδίων διαχείρισης θα πρέπει να γίνει διάκριση ανάμεσα στο μέρος τους που αφορά στην επίτευξη των ποιοτικών στόχων του άρθρου 4 και στο μέρος τους που σχετίζεται με την εκτέλεση των προγραμμάτων μέτρων. Καθώς έχει προηγουμένως επισημανθεί ότι η επίτευξη των ποιοτικών στόχων του άρθρου 4 δεν είναι επιδεκτική δικαστικής προστασίας παρά μόνο σε ακραίες περιπτώσεις, όπως π.χ. στην περίπτωση μη επίτευξης ή συστηματικής παραβίασης των ποιοτικών στόχων από τα κράτη-μέλη για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι το τμήμα των σχεδίων διαχείρισης που αφορά στην επίτευξη των ποιοτικών στόχων δεν υπόκειται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο όσον αφορά την εφαρμογή τους. Από την άλλη πλευρά, το τμήμα των σχεδίων διαχείρισης που αφορά στην εφαρμογή των προγραμμάτων μέτρων και στην εκπλήρωση των υπόλοιπων υποχρεώσεων δράσης, όπως οι υποχρεώσεις ανάλυσης και εξέτασης των φυσικών χαρακτηριστικών ή των επιδράσεων των ανθρώπινων δραστηριοτήτων, υπόκειται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο[64].

Γ. Διαφάνεια και συμμετοχή κατά την κατάρτιση των σχεδίων διαχείρισης

Καμιά πολιτική για την προστασία των υδάτων δεν μπορεί να έχει επιτυχία, εάν χαράσσεται και αποφασίζεται μόνον από τους πολιτικά ιθύνοντες, τους κλειστούς κύκλους της διοίκησης και τους επιστημονικούς εμπειρογνώμονες[65]. Όπως ορίζεται στην παράγραφο 14 του προοιμίου της οδηγίας-πλαίσιο, η επιτυχία της εξαρτάται από τη στενή συνεργασία και τη συντονισμένη δράση όχι μόνο σε κοινοτικό και εθνικό, αλλά και σε τοπικό επίπεδο, κυρίως μέσω της πληροφόρησης και της ενεργού συμμετοχής του κοινού, δηλ. των χρηστών των διαφόρων υπηρεσιών ύδατος και των διαφόρων φορέων της κοινωνίας των πολιτών. Ο ρόλος και η σημασία της δυνατότητας πληροφόρησης και της ανάληψης δράσης σε όσο το δυνατόν πιο

αποκεντρωμένο επίπεδο, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή η ενεργή συμμετοχή των πολιτών και των διαφόρων φορέων, διέπει και σημαντικές Διεθνείς Συμβάσεις και Πρωτόκολλα για την προστασία των υδάτινων πόρων, που αποτέλεσαν πηγές επιρροής για την οδηγία-πλαίσιο[66].

Υπό το πρίσμα της γενικότερης αυτής τάσης για την πρόσβαση στις σχετικές πληροφορίες και την ενεργό συμμετοχή του κοινού στις αντίστοιχες αποφάσεις, η πιο χαρακτηριστική έκφραση της οποίας σε επίπεδο διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος είναι η Σύμβαση του Ααρχους[67], θα πρέπει να ερμηνευτεί και το άρθρο 14 της οδηγίας. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 14 προβλέπεται η συμμετοχή του κοινού κατά την κατάρτιση, επισκόπηση και επικαιροποίηση των σχεδίων διαχείρισης. Η συμμετοχή αυτή συνίσταται κυρίως στην πληροφόρηση και την υποβολή γραπτών παρατηρήσεων, καθώς -ενώ στην παρ. 1 του άρθρου γίνεται λόγος για ενεργό συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών- η εξειδίκευση του χαρακτήρα αυτής της συμμετοχής στις επόμενες παραγράφους αφορά κυρίως στην πρόσβαση στα σχετικά έγγραφα και την υποβολή παρατηρήσεων. Δεν διευκρινίζεται ωστόσο εάν και κατά πόσο λαμβάνονται υπόψη οι παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων φορέων[68].

VIII. Κοινοτικές στρατηγικές για την καταπολέμηση της ρύπανσης του ύδατος

Ένα άλλο σημαντικό εργαλείο για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας αφορά στην αρμοδιότητα της Κοινότητας για τη θέσπιση μέτρων, που αποσκοπούν στην καταπολέμηση της μόλυνσης του νερού, όπως άλλωστε προβλέπεται στο άρθρο 16 της οδηγίας-πλαίσιο. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να θεσπίσει συγκεκριμένα μέτρα για την καταπολέμηση της μόλυνσης του νερού από συγκεκριμένες ουσίες ή κατηγορίες ουσιών. *Η διάταξη αυτή της οδηγίας εξυπηρετεί*

κατά συνέπεια την ενσωμάτωση του βασικού περιεχομένου της οδηγίας 76/464 για την προστασία των υδάτων από τις εκροές διαφόρων ουσιών στην οδηγία-πλαίσιο. Θα πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι τα μέτρα αυτά μπορούν να θεσπιστούν και στο πλαίσιο εφαρμογής άλλων οδηγιών, που έχουν ως ρυθμιστικό πεδίο την καταπολέμηση της ρύπανσης από διάφορες ουσίες, όπως η οδηγία 96/61 για τον ολοκληρωμένο έλεγχο της ρύπανσης. Κατά συνέπεια, στις κοινοτικές στρατηγικές για τον έλεγχο της ρύπανσης μπορούν να εντάσσονται και μέτρα που έχουν θεσπιστεί σύμφωνα με το άρθρο 18 της οδηγίας 96/61, δηλαδή κατά πρώτο λόγο κοινοτικά όρια για τις εκπομπές ορισμένων ουσιών.

A. Η επιλογή ουσιών προτεραιότητας και επικίνδυνων ουσιών προτεραιότητας

Μια απαραίτητη προϋπόθεση για τη θέσπιση μέτρων ενάντια στη ρύπανση σύμφωνα με το άρθρο 16 αποτελεί η κατάρτιση μιας λίστας με τις ουσίες προτεραιότητας, των οποίων οι εκπομπές, οι απορρίψεις και οι διαρροές θα πρέπει σταδιακά να μειωθούν. Στη λίστα αυτή πρέπει να περιλαμβάνονται και ορισμένες ουσίες ιδιαίτερα επικίνδυνες, των οποίων οι εκπομπές, απορρίψεις και διαρροές θα πρέπει με τα κατάλληλα μέτρα να εξαλειφθούν σταδιακά[69].

Η κατάρτιση της λίστας με τις ουσίες προτεραιότητας συμπεριλαμβανομένων και των ουσιών ιδιαίτερης επικινδυνότητας γίνεται από την Επιτροπή και θα πρέπει να εγκριθεί από το Ευρωκοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Η Επιτροπή έχει ήδη καταθέσει ένα κατάλογο[70], στον οποίο περιλαμβάνονται 32 ουσίες και κατηγορίες ουσιών, ανάμεσα στις οποίες και 11 ουσίες, που κατατάσσονται ως ιδιαίτερα επικίνδυνες και άλλες 11, που θα πρέπει να εξετασθούν για να κατηγοριοποιηθούν ως επικίνδυνες. Η λίστα αυτή, μετά την έγκρισή της από το Ευρωκοινοβούλιο και το Συμβούλιο

Υπουργών, θα αντικαταστήσει την αντίστοιχη λίστα με τις 132 ουσίες της οδηγίας 76/464 για την προστασία των υδάτων από τη μόλυνση, αλλά θα πρέπει να αναθεωρείται και να συμπληρώνεται κάθε τέσσερα χρόνια.

B. Η θέσπιση κοινοτικών ορίων εκπομπής

Για τις ουσίες προτεραιότητας η Επιτροπή -αφού λάβει υπόψη τις σημειακές και διάχυτες πηγές εκπομπών- θα πρέπει να θεσπίσει τα κατάλληλα μέτρα ελέγχου για τις πηγές των εκπομπών. Το ποιά συγκεκριμένα μέτρα θα ληφθούν κατά περίπτωση εξαρτάται κατά πρώτο λόγο από το εάν οι εκπομπές, απορρίψεις και διαρροές των ουσιών προτεραιότητας στα ύδατα προέρχονται από συγκεκριμένες εγκαταστάσεις ή από διάχυτες πηγές μόλυνσης[71].

Κατά τη ρύθμιση των διαδικασιών θέσπισης μέτρων, προβλέπεται η δυνατότητα οι διαδικασίες αυτές να λαμβάνουν χώρα με βάση το βιομηχανικό κλάδο, στον οποίο εντάσσονται οι πηγές ρύπανσης. Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι ο καθορισμός του ορίου εκπομπής στην οδηγία-πλαίσιο είναι αρκετά πιο ευρύς από αυτόν της οδηγίας 76/464, με αποτέλεσμα να είναι δυνατή η θέσπιση ορίων εκπομπών σε κοινοτικό επίπεδο όχι μόνον για μεμονωμένες ουσίες, αλλά και για κατηγορίες και οικογένειες ουσιών[72].

Περαιτέρω όσον αφορά στα μέτρα, τα οποία πρέπει να ληφθούν για τη ρύπανση του ύδατος από ορισμένα προϊόντα, ο κοινοτικός νομοθέτης θα επανεξετάσει το καθεστώς των αδειών, οι οποίες θα πρέπει να χορηγηθούν με βάση τις οδηγίες για την προστασία από τα εντομοκτόνα, αλλά και να λάβει μέτρα, τα οποία θα έχουν ως

νομοθετική βάση τη νέα ευρωπαϊκή νομοθεσία για τα χημικά προϊόντα, η οποία βρίσκεται ακόμη σε στάδιο επεξεργασίας από την Επιτροπή.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι σύμφωνα με το άρθρο 16 παρ. 2 της οδηγίας-πλαίσιο η Επιτροπή υποχρεούται να υποβάλει τις προτάσεις της για τη λήψη μέτρων μέσα σε ορισμένες προθεσμίες, έτσι ώστε να αποφευχθεί στο μέλλον η απραξία, που παρατηρήθηκε κατά τη θέσπιση κοινοτικών ορίων εκπομπών για την εφαρμογή της οδηγίας 76/464.

Στο σημείο αυτό πρέπει ωστόσο να τονισθεί ότι η θέσπιση κοινοτικών ορίων εκπομπής με βάση το άρθρο 16 της οδηγίας-πλαίσιο αποτελεί μια στροφή, σε σχέση με την τάση που δημιουργήθηκε από τις ρυθμίσεις της οδηγίας 96/61 για τον ολοκληρωμένο έλεγχο της ρύπανσης (Integrated Prevention Pollution Control). Η σαφής αυτή τάση απομάκρυνσης από τη θέσπιση κοινοτικών ορίων και η δυνατότητα θέσπισης ορίων ακόμη από την υπηρεσία αδειοδότησης επικρίθηκε ιδιαίτερα έντονα από τη θεωρία^[73], καθώς δεν συμβάλλει στην επίτευξη ενός ικανοποιητικού επιπέδου προστασίας σε επίπεδο κοινότητας, αλλά αντίθετα ενισχύει τα περιθώρια των κρατών-μελών για τη χάραξη και εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών, που αρκετά συχνά είναι εις βάρος της ποιότητας του περιβάλλοντος σε εθνικό επίπεδο.

Για το λόγο αυτό η στροφή του κοινοτικού νομοθέτη που παρατηρείται στο άρθρο 16 της οδηγίας-πλαίσιο όσον αφορά στη θέσπιση κοινοτικών ορίων εκπομπών θα πρέπει να επικροτηθεί. Αναμένεται ωστόσο να κριθεί από την κοινοτική πρακτική, κατά πόσο θα θεσπιστούν κοινοτικά όρια εκπομπών. Στην περίπτωση που η θέσπισή τους δεν καταστεί δυνατή έως και έξι χρόνια μετά την έναρξη της ισχύος της οδηγίας, προβλέπεται ότι τα κράτη-μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν όρια εκπομπών για τις ουσίες προτεραιότητας.

Συμπερασματικά πρέπει να τονισθεί ότι το σύνολο των διατάξεων του άρθρου 16 καταδεικνύει τη βούληση του κοινοτικού νομοθέτη για την ανάληψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών, ρυθμίσεων και δράσεων σε κοινοτικό επίπεδο. Κι αυτό γιατί η ρυθμιστική αυτή στρατηγική μπορεί να συμβάλλει στην επίτευξη ενός ικανοποιητικού και σχετικά ομοιογενούς επιπέδου προστασίας εντός των γεωγραφικών ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και στην ευρύτερη περιοχή μέσω της αποτελεσματικής προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων στο πλαίσιο των διεθνών λεκανών απορροής ποταμού.

ΙΧ. Η ανάκτηση του κόστους χρήσης (άρθρο 9)

Μια άλλη σημαντική καινοτομία της οδηγίας-πλαίσιο βρίσκεται στο άρθρο 9, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη-μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την αρχή ανάκτησης τους κόστους για τις υπηρεσίες νερού, έτσι ώστε να χαράσσουν και να εφαρμόσουν αντίστοιχες πολιτικές κοστολόγησης [74]. Το πνεύμα που διέπει το άρθρο 9 και αφορά στις οικονομικές παραμέτρους διαχείρισης των υδάτινων πόρων δεν θα πρέπει να ειδωθεί μεμονωμένα, αλλά σε σχέση και με τις υπόλοιπες ρυθμίσεις της οδηγίας, που κινούνται στην ίδια κατεύθυνση. Πρόκειται καταρχήν για τον αιτιολογικό λόγο 38 της οδηγίας, σύμφωνα με τον οποίο τα κράτη-μέλη θα πρέπει να χρησιμοποιούν οικονομικά εργαλεία και να λαμβάνουν υπόψη την αρχή της ανάκτησης του κόστους για τις υπηρεσίες του νερού, συμπεριλαμβανομένου και του περιβαλλοντικού κόστους με την έννοια των βλαβών και των καταστροφών, αλλά και της απομείωσης που προκαλείται στους υδάτινους πόρους. Στο πλαίσιο αυτό βρίσκει ειδικότερη εφαρμογή η βασική αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος «ο ρυπαίνων πληρώνει».

Επίσης, στο άρθρο 5 της οδηγίας προβλέπεται ότι πρέπει να διενεργείται μια οικονομική ανάλυση στην κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού από κάθε κράτος-μέλος. Με βάση την οικονομική αυτή ανάλυση, που θα διενεργείται σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας, θα καθορίζονται οι τιμές και τα τέλη για τις διάφορες υπηρεσίες παροχής νερού, έτσι ώστε να λαμβάνεται υπόψη τόσο το καθαρώς οικονομικό όσο και το περιβαλλοντικό κόστος, που συνεπάγεται η συγκεκριμένη υπηρεσία. Ο ορισμός άλλωστε της υπηρεσίας του νερού, που γίνεται στο άρθρο 2 αρ. 38 της οδηγίας, είναι ιδιαίτερα ευρύς.

Ειδικότερα, οι υπηρεσίες ύδατος εντάσσονται με βάση τον ορισμό της οδηγίας σε δύο κατηγορίες: α) σε αυτές που σχετίζονται με την άντληση, κατακράτηση, αποθήκευση, αλλά και την επεξεργασία και τη διανομή υπόγειων και επιφανειακών υδάτων, και β) σε αυτές που έχουν αντικείμενο τις εγκαταστάσεις συλλογής και επεξεργασίας λυμάτων, οι οποίες στη συνέχεια πραγματοποιούν απορρίψεις σε επιφανειακά ύδατα. Με τη θέσπιση ενός τέτοιου ευρύτατου ορισμού για τις υπηρεσίες ύδατος αποσκοπείται συνεπώς να υπαχθεί το σύνολο των χρήσεων του ύδατος σε μια πολιτική κοστολόγησης, η οποία θα βασίζεται στην ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού κόστους, αλλά και του κόστους, που αφορά στην κατανάλωση των υδάτινων πόρων. Ο βασικός στόχος μιας τέτοιας πολιτικής κοστολόγησης έγκειται κατά πρώτο λόγο στο να δώσει κίνητρα για μια αποδοτική χρήση του ύδατος, η οποία θα σχετίζεται με την ορθολογική κατανάλωση του φυσικού πόρου, με την έννοια της μείωσης της καταναλούμενης ποσότητας ύδατος, όπου αυτό είναι δυνατόν[75].

Τα βασικά εργαλεία που πρέπει να θεσπισθούν για την εφαρμογή της αρχής της ανάκτησης του κόστους είναι τα λεγόμενα οικονομικά εργαλεία της προστασίας του περιβάλλοντος. Το βασικό χαρακτηριστικό των οικονομικών εργαλείων είναι ότι η συγκεκριμένη φιλοπεριβαλλοντική συμπεριφορά, στην οποία κατευθύνουν τους επιχειρηματίες, τους παραγωγικούς φορείς και τους χρήστες των διαφόρων περιβαλλοντικών αγαθών γενικότερα, συνδέεται με ένα συγκεκριμένο οικονομικό πλεονέκτημα[76].

Ειδικότερα, όπως γίνεται δεκτό τόσο στα οικονομικά του περιβάλλοντος[77] όσο και στο πεδίο του δικαίου περιβάλλοντος[78], τα εργαλεία αυτά είναι τα πλέον κατάλληλα για την ενσωμάτωση στις υπηρεσίες που αφορούν στη χρήση και κατανάλωση του νερού των παραμέτρων, που αφορούν στο περιβαλλοντικό κόστος και στο κόστος το σχετικό με την κατανάλωση και απομείωση του ύδατος ως φυσικού πόρου.

Η ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού κόστους και η εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» κατά την τιμολόγηση των υπηρεσιών, που σχετίζονται με τη χρήση των περιβαλλοντικών αγαθών, διέπει τη λειτουργία των οικονομικών εργαλείων, καθώς επιδιώκεται η τιμή της κάθε σχετικής υπηρεσίας να αντικατοπτρίζει τη λεγόμενη «οικολογική αλήθεια» σε σχέση με την κατανάλωση του φυσικού πόρου. Στο σημείο αυτό σημειώνεται ότι ο υπολογισμός του περιβαλλοντικού κόστους σε σχέση με την κατανάλωση των φυσικών πόρων δεν είναι ιδιαίτερα εύκολη υπόθεση, καθώς απαιτεί την υιοθέτηση συγκεκριμένων κριτηρίων και κατευθυντήριων αξόνων που θα πρέπει να αποτελούν προϊόν διεπιστημονικής προσέγγισης[79].

Τα οικονομικά αυτά εργαλεία, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την εφαρμογή της αρχής της ανάκτησης του κόστους του άρθρου 9 της οδηγίας και της αρχής «ο ρυπαίνων και ο χρήστης πληρώνει», είναι κατά πρώτο λόγο τα περιβαλλοντικά τέλη για την άντληση του νερού και για τις βιομηχανικές, τουριστικές και γεωργικές χρήσεις, που θα εντάσσονται στο πλαίσιο μιας συνολικής πολιτικής κοστολόγησης του ύδατος. Το βασικό χαρακτηριστικό των περιβαλλοντικών τελών έγκειται στο ότι μια συγκεκριμένη περιβαλλοντικά ρυπογόνα συμπεριφορά, όπως η εκροή ρυπογόνων ουσιών στα ύδατα ή η δημιουργία ενός είδους αποβλήτου, αλλά και η χρήση ενός περιβαλλοντικού αγαθού, όπως π.χ. η άντληση υδάτων, καθίσταται επιτρεπτή μόνον με την καταβολή ενός συγκεκριμένου χρηματικού ποσού. Πρόκειται για το στοιχείο

της ειδικής αντιπαροχής[80], με βάση το οποίο γίνεται στο φορολογικό δίκαιο η διάκριση μεταξύ φόρων και τελών.

Ο φορέας της παραγωγικής διαδικασίας ή ο χρήστης του περιβαλλοντικού αγαθού έχει συνεπώς το περιθώριο επιλογής είτε να συνεχίσει τη ρυπογόνα συμπεριφορά και να καταναλώνει ανορθολογικά το περιβαλλοντικό αγαθό καταβάλλοντας υψηλά τέλη είτε να προβεί σε μια φιλοπεριβαλλοντική συμπεριφορά με στόχο τη μείωση του ποσού του τέλους, που θα πρέπει να καταβάλλει.

Για να επιτευχθεί ο βασικός στόχος θέσπισης του περιβαλλοντικού τέλους, που στη συγκεκριμένη θεματική θα αφορά στη χρήση υπηρεσιών ύδατος και έγκειται στη στροφή προς μια ορθολογική κατανάλωση και χρήση του φυσικού πόρου, ιδιαίτερη σημασία αποκτά κατά συνέπεια ο ορθός υπολογισμός του ύψους του τέλους. Κι αυτό γιατί εάν από τη μια μεριά το τέλος είναι αρκετά χαμηλό, είναι πιθανόν πολλοί φορείς παραγωγικών δραστηριοτήτων και χρήστες του φυσικού αγαθού να προτιμήσουν την καταβολή του τέλους και να μην ακολουθήσουν φιλοπεριβαλλοντικές πρακτικές. Από την άλλη πλευρά, ένα ιδιαίτερα υψηλό τέλος μπορεί μεν να συμβάλει αποτελεσματικότερα στη στροφή σε φιλοπεριβαλλοντικές συμπεριφορές, είναι ωστόσο πιθανόν να δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα τόσο όσον αφορά στην πρόσβαση των φτωχότερων στρωμάτων του πληθυσμού στις υπηρεσίες του νερού όσο και στην ανταγωνιστικότητα των διαφόρων παραγωγικών φορέων, που το χρησιμοποιούν (βιομηχανικές, γεωργικές χρήσεις).

Αξίζει επίσης να επισημανθεί ότι όλες οι πολιτικές κοστολόγησης ύδατος- συμπεριλαμβανομένων και των περιβαλλοντικών τελών- θα πρέπει να λαμβάνουν ιδιαίτερα υπόψη το χαρακτήρα του νερού ως κοινωνικού αγαθού[81], δεδομένου μάλιστα ότι η πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό έχει αναγνωρισθεί ως βασικό

ανθρώπινο δικαίωμα από την Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα.

Συμπερασματικά θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι μια πολιτική κοστολόγησης του ύδατος, που θα αποσκοπεί στην εφαρμογή της αρχής ανάκτησης του κόστους σύμφωνα με το άρθρο 9 της οδηγίας-πλαίσιο, πρέπει να επιδιώκει την εξεύρεση ισορροπίας μεταξύ της ανάγκης για ανάκτηση του κόστους με την κατάλληλη τιμολογιακή πολιτική και τη χρήση των κατάλληλων οικονομικών εργαλείων και της αναγκαιότητας για διασφάλιση της πρόσβασης όλων των στρωμάτων του πληθυσμού στις υπηρεσίες του νερού, δεδομένου του χαρακτήρα του ως κοινωνικού αγαθού.

Χ. Συμπέρασμα

Η οδηγία-πλαίσιο για τα νερά αποτελεί ένα καινοτόμο στρατηγικό θεσμικό πλαίσιο για την προστασία των υδάτινων πόρων με στόχο την ολοκληρωμένη διαχείρισή τους σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού με βάση την αρχή της αειφορίας. Αποτελεί μάλιστα ένα από τα ελάχιστα νομοθετικά κείμενα του κοινοτικού δικαίου, όπου γίνεται ρητή αναφορά στην αρχή της αειφορίας. *Παρέχει συνεπώς τη βάση για τη χάραξη και υλοποίηση από πλευράς των κρατών-μελών μιας βιώσιμης πολιτικής για τους υδάτινους πόρους, με την έννοια ότι θα διασφαλίζεται διαχρονικά η ικανοποίηση των αναγκών σε νερό, σε συνδυασμό ωστόσο με την προστασία και διατήρηση των υδάτινων οικοσυστημάτων μέσω της επίτευξης του στόχου της καλής κατάστασής τους έως το 2015.*

Η ενσωμάτωση της οδηγίας-πλαίσιο στην ελληνική νομοθεσία αποτελεί μια μοναδική

ευκαιρία για τη χώρα μας να χαράξει και να εφαρμόσει μια ολοκληρωμένη πολιτική για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων με βάση τις σύγχρονες αντιλήψεις και προτάγματα. Η αναγκαιότητα της αξιοποίησης της ευκαιρίας αυτής καθίσταται προφανής, εάν λάβει κανείς υπόψη τα οξύτατα προβλήματα που έχει δημιουργήσει το έλλειμμα μιας συγκροτημένης πολιτικής και ενός ορθολογικού σχεδιασμού και τα οποία αφορούν τόσο στην ύδρευση των αστικών κέντρων και των νησιών όσο και στις διάφορες χρήσεις με προεξέχουσα την αγροτική παραγωγή, έχοντας ως παράδειγμα τον ιδιότυπο «νεροπόλεμο» στη Θεσσαλία κάθε καλοκαίρι, αλλά και στη βιομηχανία και τον τουρισμό^[82].

Ιδιαίτερης σημασίας για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας είναι συνεπώς αφενός η συγκρότηση ενός αποτελεσματικού συστήματος διαχείρισης των υδάτινων πόρων στη χώρα μας με βάση τις αρχές της οδηγίας σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο και αφετέρου η εφαρμογή μιας αποτελεσματικής πολιτικής τιμολόγησης, δεδομένου ότι το κόστος του νερού στις αστικές χρήσεις ανακτάται κατά το 1/3, ενώ στις αγροτικές χρήσεις, που καταλαμβάνουν το 70% του καταναλούμενου νερού, το νερό είναι τελείως ατιμολόγητο.

Η ανάπτυξη ενός ευρύτατου διεπιστημονικού διαλόγου μεταξύ των αρμόδιων επιστημόνων (υδρογεωλόγοι, υδραυλικοί μηχανικοί), των νομικών περιβάλλοντος και των οικονομολόγων με ειδίκευση στα οικονομικά περιβάλλοντος αποτελεί επιτακτική ανάγκη, έτσι ώστε μέσω της εξαγωγής συγκεκριμένων συμπερασμάτων και της κατάθεσης εποικοδομητικών προτάσεων να συμβάλλουν δημιουργικά στο δημόσιο διάλογο για την όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική ενσωμάτωση της οδηγίας-πλαίσιο στην εθνική έννομη τάξη.

[1] Βλ. σχετικά *S.L. Postel/A.T. Wolf*, Dehydrating conflict, Foreign Policy, September/October 2001, σ. 60.

[2] Βλ. *A. Vickers*, Handbook of Water Use and Conservation, Water Plow Press 2001, σ. 20.

[3] Οδηγία 2000/60/EK για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, ΕΕ L 327/22.12.00, σ. 1-74.

[4] Βλ. *Ευγ. Πρεβεδούρου*, Κοινοτικό Δίκαιο Προστασίας Υδάτων, Περιβάλλον και Δίκαιο 1998, σ. 276 επ. και *Ε. Αδαμαντίδου*, Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Προστασίας των Υδάτων, Νόμος και Φύση, τ. 3 (2000), σ. 422 επ.

[5] Οδηγία 76/160/ΕΟΚ περί ποιότητας των υδάτων κολύμβησης, ΕΕL 31/05.02.76, σ. 1-7, η οποία αυτή τη στιγμή τροποποιείται με στόχο να ανταποκριθεί στα νέα δεδομένα.

[6] Οδηγία 76/464/ΕΟΚ για τη ρύπανση από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες, που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της κοινότητας, ABL:EG Nr. L 129.

[7] Βλ. *J. Caspar*, Die EU-Wasserrichtlinie: Neue Herausforderungen an einen europäischen Gewässerschutz, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2001, σ. 529.

[8] Οδηγία 91/271/ΕΟΚ, EEL 135/30.05.91, σ. 40-52.

[9] Οδηγία 98/83/ΕΚ, EEL 330/05.12.98, σ. 32-54.

[10] Οδηγία 91/676ΕΟΚ, EEL 375/31.12.1991, σ. 1 επ.

[11] Βλ. *R. Breuer*, Die Europäisierung des Wasserrechts, *Natur und Recht (NuR)* 2000, σ. 542.

[12] Βλ. *I. Appel*, Das Gewässerschutzrecht auf dem Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, 2000, σ. 129 επ.

[13] Βλ. τους αντίστοιχους ορισμούς στο άρθρο 2 της οδηγίας (αριθμοί 6,7,8,9).

[14] Βλ. *I. Appel*, όπ.π. (σημ. 12), σ. 129.

[15] Σύμφωνα με τον κλασσικό ορισμό, που εισήχθηκε για πρώτη φορά από την

επιτροπή *Brundtland* και ο οποίος υιοθετήθηκε με ελαφρές τροποποιήσεις στη Διάσκεψη του Ρίο, η βιώσιμη ανάπτυξη ορίζεται ως εξής: *Sustainable Development is a development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own needs.*

[16] Βλ. για τη θεώρηση της βιώσιμης ανάπτυξης κατά πρώτο λόγο ως ένα συνολικό κοινωνικοπολιτικό μοντέλο *Rat der Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 1994 - Für eine umweltgerechte Entwicklung, Stuttgart 1994, σ. 45 επ. *R. Steinberg*, Der Ökologische Verfassungsstaat, Frankfurt a.M. 1998, σ. 112. *W. Hoffmann-Riem/J.P. Schneider*, Zur Eigenständigkeit der rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung, σε: *W. Hoffmann-Riem/J.P. Schneider* (Hrsg.), Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung, Baden-Baden 1998, σ. 408. *W. Bückmann*, Nachhaltigkeitrechtliche und wirtschaftswissenschaftliche Aspekte, σε: Umwelt und Planungsrecht (UPR), 2001, σ. 121 επ.

[17] Βλ. για τη σπουδαιότητα της ρήτρας της ενσωμάτωσης στη συγκεκριμενοποίηση του περιεχομένου της βιώσιμης ανάπτυξης *Ch. Callies*, Die neue Querschnittsklausel des Art 6 ex3c EVG als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) 1998, σ. 559 επ. *M. Schröder*, Aktuelle Entwicklungen des Europäischen Umweltrechts, Natur und Recht (NuR) 1998, σ. 1(7).

[18] Βλ. *R. Wahl/I. Appel*, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlichen Ausgestaltung, σε: *R. Wahl/I. Appel* (Hrsg.), Prävention und Vorsorge, 1995, σ. 172 επ., *G. Lübke-Wolff*, Die IVU-RL und das europäische Vorsorgeprinzip, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1998, σ. 777 (780), *St. Bell/D. Mc.Gillvray*, Environmental Law, 5th Ed., London 2000, σ. 128.

[19] Στα οικονομικά του περιβάλλοντος έχουν ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90 καθιερωθεί ορισμένοι κανόνες για τη διαχείριση των φυσικών πόρων με βάση την αρχή της αειφορίας, οι οποίοι γίνονται δεκτοί από τη νομική θεωρία ως βασικό

κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της αειφορίας. Οι πιο βασικοί από τους κανόνες αυτούς είναι οι εξής: 1) Η διαρκής χρήση ενός φυσικού πόρου δεν θα πρέπει να είναι μεγαλύτερη από τη δυνατότητα ανανέωσης του ή από την αντικατάσταση όλων των λειτουργιών του. 2) Η απελευθέρωση διαφόρων ουσιών στο περιβάλλον δεν θα πρέπει να είναι μεγαλύτερη από την ικανότητα εισδοχής του περιβάλλοντος. 3) Το μέτρο της διάρκειας των ανθρώπινων επεμβάσεων στο περιβάλλον θα πρέπει να βρίσκεται σε μια ισόρροπη σχέση με το χρόνο που απαιτείται για την επανασταθεροποίησή του.

[20] Για την ποιοτική και ποσοτική διάσταση, οι οποίες θα πρέπει να λαμβάνονται συνδυαστικά υπόψη στο πλαίσιο της προστασίας των υδάτων, βλ. J. Caspar, όπ.π. (σημ. 8), σ. 531.

[21] Η διαθεσιμότητα του ύδατος, εξαιτίας του χαρακτήρα του ως αναγκαίου για τη διαβίωση αγαθού, αποτελεί μια βασική παράμετρο, η οποία διέπει όχι μόνο την οδηγία-πλαίσιο, αλλά και πολλά άλλα συναφή νομοθετήματα. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα θα μπορούσε να αναφερθεί η Διακήρυξη της Διεθνούς Διάσκεψης της Βόννης για τα επιφανειακά γλυκά ύδατα, αλλά και η Υπουργική Διακήρυξη του 3ου Παγκόσμιου Φόρουμ για τα νερά, που έγινε στο Κιότο (16-23/03/2003). Βλ. Ministerial Declaration of the International Conference on Freshwater, Bonn 4-12-2001, σ. 1. Ministerial Declaration of 3rd World Water Forum, Kioto 23-03-2003, σ. 2.

[22] Βλ. W. Seidel, Gewässerschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 2000, σ. 162.

[23] Σύμφωνα με το άρθρο 2 αρ. 13 της οδηγίας ορίζεται ως λεκάνη απορροής ποταμού η εδαφική έκταση από την οποία συγκεντρώνεται το σύνολο της απορροής μέσω διαδοχικών ρευμάτων, ποταμών και πιθανώς λιμνών και παροχετεύεται στη θάλασσα με ενιαίο στόμιο ποταμού, εκβολές ή δέλτα.

[24] Βλ. την αντίστοιχη θεμελίωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ABIEG. 1996, No C 347, σ. 80 (83). Απόφαση της γερμανικής Ανω Βουλής για την πρόταση της Kommission, BR-Drs, 319/97, σ. 3. Θεμελίωση της Kommission για την οδηγία-πλαίσιο, COM (97) 49, σ. 19.

[25] Βλ. αναλυτικά για τη διαλεκτική αυτή σχέση με σημείο αναφοράς το πεδίο προστασίας των υδάτινων πόρων *Th. Bruha/Ch. Maaß*, Schutz der Süßwassressourcen im Völkerrecht - Prinzipien, Instrumente and neue Entwicklungen, σε: *Th. Bruha/H-J. Koch* (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa, Baden-Baden 2001, σ. 69 (71 επ.).

[26] Βλ. *Th. Bruha/Ch. Maaß*, όπ.π. (σημ. 27), σ. 93 επ. Βλ. επίσης *H. Schiedermaier/A. Rest*, Internationales Wasserecht, σε: *O.v. Kimminich* (Hrsg.), Handbuch des Umweltrechts, 1994, σ. 1140 (1143). *J. Brunnee/S.J. Toope*, Environmental Security and Freshwater Resources: A case for International Environmental Law, Yearbook of International Environmental Law 5 (1994), σ. 41 επ. *J. Linnerooth-Bayer/S. Murcott*, The Danube River Basin: International Cooperation and Sustainable Development, Natural Resources Journal 1996, σ. 521 (523).

[27] Βλ. αναλυτικά γι' αυτό *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 164-5. *R. Schmalholz*, Die EU-Wasserrichtlinie, Zeitschrift für Wasserrecht (ZUR) 2001, σ. 69 (72).

[28] Βλ. αναλυτικά για το αγγλικό μοντέλο διαχείρισης των υδάτινων πόρων *A. Blechschmidt*, Gewässerschutzrecht und Verwaltungsorganisation in England und Wales, Baden-Baden 1998. *St. Howard*, The System of water protection in England and Wales, σε: *J. Bruha/H-J. Koch* (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa 2001, σ. 1 επ.

[29] Βλ. *H.Ziehm*, *Europäisches Grund-und Trinkwasserschutzrecht und die Implementation in Deutschland und Frankreich*, Baden-Baden 1998, σ. 70 επ.

[30] Βλ. το σχέδιο της Επιτροπής για την οδηγία-πλαίσιο, COM (97), σ. 18.

[31] Βλ. *J. Caspar*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 529 (531). *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 165. *M. Reinhardt*, *Deutsches Verfassungsrecht und Europäische Flußgebietsverwaltung* σε: *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)* 2000, σ. 124 (126). *R. Schmalholz*, όπ.π. (σημ. 27), σ. 69 (76).

[32] Βλ. αναλυτικά γι' αυτό *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 166.

[33] Βλ. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 170.

[34] Βλ. *J. Schmalholz*, όπ.π. (σημ. 27), σ. 69 (75). *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 172. *I. Appel*, όπ.π. (σημ. 4), σ. 129 (133).

[35] Το χρονικό αυτό όριο προκύπτει από την ερμηνεία του άρθρου 4 παρ. 4 εδ. γ, όπου ορίζεται ότι οι παρατάσεις περιορίζονται σε 2 το πολύ περαιτέρω ενημερώσεις του Σχεδίου λεκάνης απορροής ποταμού, σε συνδυασμό με τις παραγράφους 6 και 7 του άρθρου 13 της οδηγίας.

[36] Βλ. αναλυτικά *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 173.

[37] Βλ. *J. Irmer*, όπ.π. (σημ. 45), σ. 60. *W. von Keitz*, Stand der ökologischen und chemischen Bewertung der Oberflächengewässern, σε: Symposium zur Einführung der EU-Wasserrahmenrichtlinie am 13/14 Dezember 2000 in Schwerin, Tagungsband, Schwerin 2000, σ. 71 (73).

[38] Βλ. αναλυτικά για τον δεσμευτικό χαρακτήρα των στόχων και των ρυθμίσεων της οδηγίας *L. Krämer*, Rechtsakte und Handlungsformen, σε: *H-W. Rengeling* (Hrsg.), Handbuch zum deutschen und europaeischen Umweltrecht, τόμος 1, Köln 1998, σ. 430 (443).

[39] Βλ. *J. Caspar*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 532. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 174. *J. Schmollolz*, όπ.π. (σημ. 27), σ. 88. *I. Appel*, όπ.π. (σημ. 4), σ. 133.

[40] Βλ. την πειστική τεκμηρίωση του *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 174.

[41] Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι οι βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές (best available techniques - beste verfügbare Techniken) αποτελούν και στην οδηγία 96/61 για τον ολοκληρωμένο έλεγχο της ρύπανσης το βασικό μέτρο για την θέσπιση των ορίων εκπομπής (άρθρο 9 παρ. 4).

[42] Στην περίπτωση της μόλυνσης του ύδατος από διάχυτες πηγές καθιερώνονται οι καλύτερες περιβαλλοντικές πρακτικές (best environmental practices) ως

κατευθυντήριοι άξονες για την λήψη των κατάλληλων μέτρων από τα κράτη-μέλη. Η έννοια των καλύτερων περιβαλλοντικών πρακτικών είναι αρκετά αόριστη, γι' αυτό απαιτείται η θέσπιση ορισμένων κριτηρίων σε σχέση με την κάθε πηγή μόλυνσης από τα κράτη-μέλη. Βλ. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 179.

[43] Άρθρο 10 παρ. 3 της οδηγίας-πλαίσιο.

[44] Η στρατηγική αυτή (emissionsorientiertes Model ή technikorientiertes Model) κυριάρχησε στη γερμανική έννομη τάξη (Art 5 Abs. 2 BImSchG,) για την πραγματοποίηση της αρχής της πρόληψης. Το βασικό της πλεονέκτημα έγκειται στο γεγονός ότι λαμβάνονται τα πρακτικώς εφικτά μέτρα με βάση τις πιο σύγχρονες τεχνολογικές προδιαγραφές, έτσι ώστε να είναι δυνατή σε μεγάλο βαθμό η μείωση ή ακόμη και αποφυγή των εκπομπών στην πηγή της ρύπανσης, ενώ και σε περίπτωση λαθεμένης αρχικής εκτίμησης της επικινδυνότητας των εκπεμπομένων ουσιών δεν υπάρχει κίνδυνος μεγάλων περιβαλλοντικών ζημιών εξαιτίας της λήψης των κατάλληλων μέτρων. Βλ. *R. Steinberg*, όπ.π. (σημ. 16), σ. 106. *I. Appel/R. Wahl*, όπ.π. (σημ. 18), σ. 192 επ. *I. Appel*, όπ.π. (σημ. 4), σ. 134. *L. Meinke*, Scattergun approach? Zur relativen Effizienzleistung emissions-und immissionsorientierten Regulierungsstrategien, σε: *E. Gawel/G. Lubbe-Wolff* (Hrsg.) *Effizientes Umweltordnungsrecht*, Baden-Baden 2000, σ. 35 (46).

[45] Για τον πρωτοποριακό χαρακτήρα της υιοθέτησης της συνδυαστικής προσέγγισης και τα αναμενόμενα θετικά αποτελέσματά της στην προστασία των υδάτινων πόρων βλ. *R. Enderlein*, The EU Water Framework Directive within the context of joint protection policies, σε: *Th. Bruha/H-J. Koch* (Hrsg.), *Integrierte Gewässerschutzpolitik in Europa*, Baden-Baden 2001, σ. 129 (138). *W. Howarth*, The Realisation of «Good Status» for United Kingdom Waters σε: *Th. Bruha /H-J. Koch* (Hrsg.), *Integrierte Gewässerschutzpolitik in Europa*, Baden-Baden 2001, σ. 143 (149). *J. Caspar*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 533.

[46] Βλ. αναλυτικά γι αυτό *W. Caspar*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 533. *H. Blöch*, Die EU Wasser-Rahmenrichtlinie auf dem Weg ins neue Jahrtausend, σε: *Th. Bruha/H-J. Koch* (Hrsg.), Integrierte Gewässerschutzpolitik in Europa, Baden-Baden 2001, σ. 120 (124).

[47] Βλ. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 178.

[48] Βλ. *European Commission, Techno-Economic Aspects of Measures to reduce Water Pollution in Small and Medium-sized Enterprises on the basis of an Industry and Market Driven Approach*, 1997, σ. 5. *J. Zöttl*, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, Baden-Baden 1998, σ. 164.

[49] Το δυσανάλογο διοικητικό κόστος σε σχέση με τα αναμενόμενα θετικά αποτελέσματα για την προστασία του περιβάλλοντος συνηγόρησε αρνητικά για τη θέσπιση θυγατρικής οδηγίας με την οδηγία 96/61 για τον ολοκληρωμένο έλεγχο της ρύπανσης, η οποία θα αφορούσε τη θέσπιση ενός καθεστώτος αδειών για τις μικρές και μικρομεσαίες επιχειρήσεις ανάλογο με αυτό της 96/61. Πρόκειται λοιπόν για το γενικότερο «πνεύμα», που διέπει το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, με βάση το οποίο οι μικρές και μικρομεσαίες επιχειρήσεις υπόκεινται σε ένα πολύ πιο χαλαρό καθεστώς ελέγχων σε σχέση με τις μεγάλες βιομηχανικές εγκαταστάσεις. Βλ. αναλυτικά γι αυτό *E. Bohne*, Langfristige Entwicklungstendenzen im Umwelt-und Technikrecht, σε: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden, 1999, σ. 217 (254).

[50] Βλ. *B. Hansjürgens/H. Horsch*, Wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Dienste des Gewässerschutzes-Qualitätsbezogene Maßnahmen, σε: *Th. Bruha/H-J. Koch* (Hrsg.), Integrierte Gewässerschutzpolitik in Europa, Baden-Baden 2001, σ. 224 (228).

[51] Βλ. *H. Blöch*, όπ.π. (σημ. 61), σ. 125. *J. Kanning*, Die europäische Wasser-Rahmenrichtlinie und quantitative Aspekte der Wasserbewirtschaftung/Liberalisierung der Wasserversorgung -ein Kommentar, σε: *Th. Bruha/H-J. Koch* (Hrsg.), Integrierte Gewässerschutzpolitik in Europa, Baden-Baden 2001, σ. 289 (290).

[52] Βλ. σχετικά *A. Kraemer*, Möglichkeiten und Grenzen der Wasserbewirtschaftung in Europa, σε: *Th. Bruha/H-J. Koch* (Hrsg.), Integrierte Gewässerschutzpolitik in Europa, Baden-Baden 2001, σ. 261 (271). *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 180.

[53] Βλ. *J. Caspar*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 532.

[54] Βλ. αναλυτικά για τη θεμελίωση της επιδεκτικότητας δικαστικής προστασίας σε περίπτωση μη κατάρτισης ή πλημμελούς εφαρμογής των προγραμμάτων μέτρων με βάση μια συστηματική και τελεολογική των διατάξεων της οδηγίας-πλαίσιο *J. Caspar*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 532. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 182. *R. Bossenius*, Die EU-Wasserrahmenrichtlinie, *Zeitschrift für Wasser und Abfallrecht* 1999, σ. 8 (11).

[55] Ειδικότερα, παρότι οι ποιοτικοί περιβαλλοντικοί στόχοι του άρθρου 4 της οδηγίας-πλαίσιο είναι νομικά δεσμευτικοί με βάση το άρθρο 249 παρ. 3 των Συνθηκών, γίνεται δεκτό στη γερμανική και στην αγγλόφωνη νομική θεωρία ως αποτέλεσμα της ερμηνείας του άρθρου 4 ότι δεν είναι καταρχήν επιδεκτικοί δικαστικής προστασίας. Βλ. αναλυτικά *I. Appel*, όπ.π. (σημ. 4), σ. 135. *W. Howarth*, όπ.π. (σημ. 45), σ. 149. *J. Caspar*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 532. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 174.

[56] Μια περίπτωση, κατά την οποία γίνεται δεκτό ότι η παραβίαση των ποιοτικών περιβαλλοντικών στόχων του άρθρου 4 είναι επιδεκτική δικαστικής προστασίας,

συντρέχει όταν ένα κράτος-μέλος δεν μπορεί να κατορθώσει την επίτευξη μιας σειράς ποιοτικών περιβαλλοντικών στόχων για ένα αρκετά μακρύ χρονικό διάστημα. Βλ. σχετικά γι αυτό *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 174.

[57] Βλ. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 183. *J. Schmalholz*, όπ.π. (σημ. 27), σ. 69 (102). *J. Irmer*, όπ.π. (σημ. 45), σ. 65.

[58] Βλ. σχετικά για το περιεχόμενο των σχεδίων διαχείρισης *J. Caspar*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 532. *D. Ruchay*, Die Wasserrahmenrichtlinie der EG und ihre Konsequenzen für das deutsche Wasserrecht, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2000, σ. 118.

[59] Βλ. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 187-8. *L. Krämer*, Dimensionen integrierter Gewässerpolitik, σε: *H-J. Koch / Th. Bruha* (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa, Baden-Baden 2001, σ. 41 (47).

[60] Βλ. σχετικά *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 188. *L. Krämer*, όπ.π. (σημ. 59) σ. 48.

[61] Ανακοίνωση της Επιτροπής από τις 21.02.1996: Η πολιτική προστασίας των υδάτινων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποσπάσματα 7.8,8 και 9.

[62] Βλ. *U. Di Fabio*, Integratives Umweltrecht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1998, σ. 328 (331). *E. Bohne*, όπ.π. (σημ. 49), σ. 341.

[63] Βλ. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 188.

[64] Βλ. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 188. *R. Enderlein*, The EU Water Framework Directive within the context of joint protection policies, σε: *H-J. Koch/Th. Bruha* (Hrsg.), *Integrierte Gewässerpolitik in Europa*, Baden-Baden 2001, σ. 129 (138).

[65] Βλ. *R. Enderlein*, όπ.π. (σημ. 64), σ. 133.

[66] Βλ. το άρθρο 5 (f και i) του Πρωτοκόλλου για το νερό και την υγεία, που συντάχθηκε το 1999 υπό την αιγίδα της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη και του περιφερειακού γραφείου του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας στην Ευρώπη (Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and use of transboundary Watersources and Lakes). Ειδικότερα στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου ορίζεται ότι «η δράση για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων θα πρέπει να γίνεται σε όσο το δυνατόν πιο χαμηλό επίπεδο διοικητικής δράσης» και ότι «η πρόσβαση στην πληροφορία και η δημόσια συμμετοχή στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων είναι απαραίτητα -μεταξύ άλλων- για τη βελτίωση της ποιότητας και της εφαρμογής των αποφάσεων, τη δημιουργία δημόσιας συνείδησης για τα θέματα αυτά, τη δυνατότητα του κοινού να εκφράσει τους προβληματισμούς του και των αρχών να τους λάβουν υπόψη. Μια τέτοια πρόσβαση και συμμετοχή θα πρέπει να συμπληρώνεται από ανάλογη πρόσβαση σε δικαστικό και διοικητικό έλεγχο των σχετικών αποφάσεων».

[67] Σύμβαση για την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και την πρόσβαση στα δικαστήρια για τις υποθέσεις τις σχετικές με το περιβάλλον, η οποία υπογράφηκε από 35 κράτη και την Ευρωπαϊκή Ένωση στις 25/06/1998. Από την πλούσια βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά *M. Zschiesche*, *Die Aarhus-Konvention -mehr Buergerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards*, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)* 2001, σ. 177 επ. *Economic Commission for Europe*, *The Aarhus Convention - An Implementation Guide*, United Nations, New York-Geneva

2000.

[68] Βλ. σχετικά *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 189. *R. Enderlein*, όπ.π. (σημ. 64), σ. 139.

[69] Βλ. σχετικά *W. Howarth*, όπ.π. (σημ. 45), σ. 143 (160). *D. Ruchay*, όπ.π. (σημ. 58), σ. 115 (119).

[70] Βλ. Επιτροπή (2001) 17 οριστική (16/01/2001). Βλ. επίσης *D. Ruchay*, όπ.π. (σημ. 58), σ. 115 (119).

[71] Βλ. *B. Hansjürgens/H. Horsch*, Wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Dienste des Gewässerschutzes-Qualitätsbezogenen Maßnahmen, σε: *Th. Bruha/H-J. Koch* (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa, 2001, σ. 223 (229).

[72] Βλ. *W. Seidel*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 193.

[73] Βλ. *J. Masing*, Kritik des integrierten Umweltschutzes, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) 1998, σ. 549 (555). *R. Steinberg*, Standards des integrierten Umweltschutzes, Natur und Recht (NuR) 1999, σ. 192 (195). *U. Di Fabio*, όπ.π. (σημ. 62), σ. 329 (331). *G. Lübbe-Wolff*, Integrierter Umweltschutz - Brauchen die Behörden mehr Flexibilität?, Natur und Recht (NuR) 1999, σ. 241 (245). *Της ιδίας*, Einheitlichkeit oder Differenzierung von Standards im anlagenbezogenen Umweltschutz, σε: *E. Gawel/G. Lübbe-Wolff* (Hrsg.), Effizientes Umweltordnungsrecht, 2000, σ. 65 (91).

[74] Βλ. σχετικά *B. Hansjürgens/H. Horsch*, όπ.π. (σημ. 71), σ. 223 (230 επ.).

[75] Βλ. *P. Murphy*, European Commission-DG-Environment, The EU Framework-Directive, Presentation to the Regional Day of Europe (21/03/2003) organized by European Commission and the Greek Presidency in the 3rd World Water Forum, Kioto 16-23/03/2003, σ. 4

[76] Βλ. σχετικά *D. Ewringmann*, Ökonomisch-rationale Umweltpolitik - rechtswidrig? Die ökonomische Sicht, σε: *E. Gawel/G. Lübbe-Wolff* (Hrsg.), Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht, 1999, σ. 387 (407). *Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhang, ökologische Nachhaltigkeit: Drei Ziele - Ein Weg, 1998, σ. 38 und 44. *M. Kloepfer*, Rechtsstaatliche Probleme ökonomischer Instrumente im Umweltschutz, σε: *G.R. Wagner* (Hrsg.), Unternehmung und ökologische Umwelt, 1994, σ. 241 επ. *K. Meßerschmidt*, Ökonomisch rationale Umweltpolitik - rechtswidrig? Die juristische Sicht, σε: *E. Gawel/G. Lübbe-Wolff* (Hrsg.), Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht, 1999, σ. 361 (376).

[77] Βλ. *Μ. Σκούρτος*, Η Διεθνής Διάσταση των οικονομικών εργαλείων, σε: *Η. Ευθυμιόπουλος/Μ. Μοδινός* (επιμ.), Παγκοσμιοποίηση και περιβάλλον, 2002, σ. 219 (222). *Th. Panayiotou*, Sustainable Development in ECE-Region, Presentation in High Level Seminar organized by the Economic Commission for Europe, 3-03-2003, σ. 37 επ.

[78] Βλ. *G. Lübbe-Wolff*, Instrumente des Umweltrechts, σε: *Neues Verwaltungszeitschrift (NVwZ)* 2001, σ. 481 (483). *H-J. Koch*, Umweltrecht, 2002, σ. 403.

[79] Βλ. σχετικά *U. Sackofsky*, Verfolgung ökologischer and anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, σε: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 2000, σ. 2619. *R. Hender*, Ökonomische Instrumente des Umweltrechts unter besonderer Berücksichtigung der Umweltafgaben, σε: *Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.)*, *Umweltrecht im Wandel*, 2001, σ. 285 (291).

[80] Βλ. *Κ. Φινοκαλιώτη*, *Φορολογικό Δίκαιο*, 2η εκδ., 1999, σ. 15.

[81] Βλ. *J. Salzwedel*, Die Wasserwirtschaft im Spannungsverhältnis zwischen water industry und Daseinvorsorge, σε: *Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.)*, *Umweltrecht im Wandel*, 2001, σ. 613 (617).

[82] Βλ. *Ι. Μυλωνόπουλο*, Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τη διαχείριση και προστασία των υδατικών πόρων - Προβλήματα και προοπτικές, παρουσίαση σε στρογγυλό τραπέζι για τους υδάτινους πόρους, που διοργανώθηκε στο πλαίσιο της Helleco 2003, σ. 1.